

CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA
ANDRÉS GONZÁLEZ MARTÍN

EL CONFLICTO DE IRAK II



INSTITUTO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES Y EUROPEOS
«FRANCISCO DE VITORIA»



MINISTERIO DE DEFENSA



ESCUELA DE GUERRA
DEL EJÉRCITO
MINISTERIO DE DEFENSA

LOS AUTORES

CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA (Trujillo, 1948) es catedrático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, ha formado parte (como Asesor) de la delegación del Gobierno de España en diversos Comités de la Organización de Naciones Unidas, es miembro del Consejo Editorial o del de Redacción de varias Revistas y Anuarios de Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea, y autor de un centenar de publicaciones en ambas materias, entre ellas su manual de Derecho Internacional Público (Madrid, Editorial Trotta) del que prepara en estas fechas una nueva edición.

ANDRÉS GONZÁLEZ MARTÍN es Comandante de Artillería Diplomado de Estado Mayor y Diplomado Superior en Estadística Militar. Está destinado como profesor en el Departamento de Estrategia y Organización de la Escuela de Guerra del Ejército, es colaborador de la universidad Carlos III de Madrid en diversos cursos y conferencias. Es colaborador de la revista Ejército.

CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA
ANDRÉS GONZÁLEZ MARTÍN

EL CONFLICTO DE IRAK II



INSTITUTO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES Y EUROPEOS
«FRANCISCO DE VITORIA»



ESCUELA DE GUERRA
DEL EJÉRCITO
MINISTERIO DE DEFENSA



MINISTERIO DE DEFENSA

Edita:



© Autores y editor 2006

NIPO: 076-06-153-0 (edición en papel)

ISBN: 84-9781-284-0

Depósito Legal: M-42254-2006

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: octubre 2006

NIPO: 076-06-152-5 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	Páginas
1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA.....	7
1.1. El peso de las percepciones.....	7
1.2. El giro de la agenda exterior norteamericana después del 11 de septiembre.....	10
1.3. El giro en los presupuestos de defensa después del 11 de septiembre	13
1.4. El giro en los planes militares después del 11 de sep- tiembre.....	16
1.5. El soporte de legitimidad americana.....	18
2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO.....	23
2.1. Los datos previos más relevantes que ayudan a entender mejor la «Guerra de Iraq»	23
2.1.1. La «Guerra de Kosovo» (1999).....	24
2.1.2. Pero sobre todo el 11-S (2001), la «Guerra de Af- ganistán» (2001) (...).....	30
2.1.3. (...) Y la nueva «Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América» (2002 y revi- sión de 2006), con su concepto de la «guerra pre- ventiva».....	41
2.2. La comisión de Naciones Unidas de Observación, Verificación e Inspección (UNMOVIC)	45
2.3. Ni la Resolución 687 (2001) del Consejo de Seguridad, ni la 1441 (2002), ni su encadenamiento (...)	46
2.4. No hay, tampoco, otras justificaciones (...).....	51

ÍNDICE

	Páginas
2.5. La agresión, pues, estadounidense y británica contra Iraq	53
2.6. Su ocupación y la progresiva implicación de Naciones Unidas.....	54
2.6.1. La ocupación de Iraq por las fuerzas de la coalición .	54
2.6.2. La «contaminación» de Naciones Unidas.....	56
2.6.2.1. Las resoluciones 1483 y 1511 (2003).....	56
2.6.2.2. La resolución 1546 (2004).....	61
2.7. ¿En qué situación, pues, se encuentra hoy la prohibición del uso de la fuerza armada?.....	63
2.7.1. Los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004) y del Secretario General de Naciones Unidas (2005)	63
2.7.2. La «guerra preventiva» no.....	67
2.7.3. Aunque otra cosa es la legítima defensa preventiva (...)	70
2.7.3.1. Del Derecho vigente.....	70
2.7.3.2. A lo que los Informes dicen	79
2.7.4. El uso de la fuerza «para proteger».....	81
2.7.5. La Cumbre Mundial de 2005	90
2.8. Conclusiones	91
3. ANÁLISIS MILITAR.....	95
3.1. La forma americana de hacer la guerra	95
3.2. Doctrina Powell	97
3.3. La experiencia de los felices 90	98
3.4. Doctrina Rumsfeld	100
3.5. En la guerra no hay alternativa a la victoria	103
3.6. Concepción y planeamiento de la operación Iraqi Freedom	106
3.7. Proyección de la fuerza	109
3.8. Operaciones principales	111
3.9. Los planes norteamericanos para después de la guerra ..	122
3.10. El inicio del postconflicto	123
3.11. La violencia en Irak durante el postconflicto.....	126
3.12. La Reconstrucción del estado	129
3.13. Los límites de la fuerza americana.....	135
3.14. Conclusiones	140
Anexo I. PARTICIPACIÓN MILITAR ESPAÑOLA EN IRAK ...	143
Anexo II. Quién es quién	147

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

Un primer paso en el terreno de la moralidad sería el honesto reconocimiento de la inmensa distancia que existe entre lo que deseamos hacer y lo que podemos ofrecer en realidad, y la resolución, tomada con absoluta humildad, de controlarnos a nosotros mismos y de crear una mejor relación entre nuestras tareas y nuestras posibilidades reales.

George F. Kennan

1.1. El peso de las percepciones

La Segunda Guerra del Golfo no comenzó el 11 de septiembre de 2001, sin embargo sería imposible entenderla sin considerar la gravedad de los ataques, los cambios que provocaron y la decidida respuesta norteamericana que pusieron en marcha. El apoyo popular¹ e institucional a la decisión del presidente

¹ ¿Está usted a favor de un hipotético ataque a Irak?

% verticales	R.Unido	Francia	Alemania	Italia	MEDIA EUROPA	EEUU	España
Rechazo	20	27	28	33	26	13	61
Apoyo							
Condicionado	69	63	56	54	60	65	24
Apoyo							
incondicional	10	6	12	10	10	20	2
NS/NC	1	3	4	4	4	2	13

FUENTE: CHICAGO COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS/ GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES ABRIL 2002, REAL INSTITUTO ELCAÑO NOVIEMBRE 2002

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

George W. Bush de derrocar a Saddam Husein fue uno de los resultados de la agresión contra los Estados Unidos, otro, sin duda más sutil, fue la falta de estridencia en el debate sobre la necesidad de lanzar la invasión.

Estados Unidos después del 11 de septiembre estaba más dispuesto que antes a defenderse. La sociedad americana era más consciente que antes de la amenaza. Los peligros no eran nuevos, el mundo no había cambiado de repente², lo que sí cambió de forma definitiva fue la percepción que los americanos tenían del mundo y de su seguridad.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre no se percibieron en los Estados Unidos sólo como un ataque contra una línea determinada de su política exterior. El 11 de septiembre fue para los norteamericanos un ataque contra América, contra su forma de ver el mundo y su capacidad de proyectarla.

Parecía evidente que ni siquiera el perfil sin aristas anunciado al principio de su mandato por el presidente Bush para su política exterior iba a ser suficiente para desactivar la amenaza. «Si somos un país arrogante, nos consideraran así, pero si somos un país humilde nos respetarán»³.

¿Relación entre un hipotético ataque a Irak y el 11 DE SEPTIEMBRE?

% verticales	R. Unido	Italia	Alemania	Francia	MEDIA EUROPA	EEUU	España
Muy importante	55	45	44	47	47	83	18
Bastante importante	30	25	37	38	32	10	39
Sin importancia	11	24	14	11	15	4	26
NS/NC	4	6	5	4	4	3	17

FUENTE: COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS/ PEW RESEARCH CENTER FOR PEOPLE AND THE PRESS, ABRIL 2002, Y REAL INSTITUTO ELCANO, NOVIEMBRE 2002

² «En la actualidad obstaculizar y suprimir el terrorismo catastrófico tendrá la misma prioridad que tuvo la contención del poder soviético durante la guerra fría.» ASHTON CARTER, JOHN DEUTCH y PHILIP ZELIKOV, Catastrophe terrorism: elements of a National Policy, Belfercentre for Science and International Affairs, University Harvard, 1998. Citado por JOSEPH S. NYE, La paradoja del poder norteamericano, Taurus, Madrid 2003

³ GEROGE W. BUSH en la campaña electoral de 2000» We've got to be humble and yet proyect strength in a way that promotes freedom... If we are an arrogant nation, they'll view us that way, but if we are a humble nation, they'll respect us. «New York, Oxford University Press, pág. 156

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

El odio terrorista no percibe las sutilezas diplomáticas, por eso a partir del 11 de septiembre en la agenda del presidente de los Estados Unidos los asuntos de seguridad pasan a ocupar el lugar sin duda alguna más destacado. «My greatest responsibility as president is to protect the American people»⁴.

Irak no era un problema nuevo, después de la Primera Guerra del Golfo y la liberación de Kuwait, seguía siendo un asunto peligroso y pendiente de resolver. En 1998 el Congreso norteamericano aprobó el Iraqi Liberation Act, estableciendo un programa de apoyo a la transición democrática en Irak⁵. El acta fijaba la política americana para derrocar a Sadam Husein y entre otras medidas autorizaba la asistencia militar a la oposición iraquí. Desde finales del año 1998 Estados Unidos comenzó una campaña de bombardeos prácticamente constante, al tiempo que reforzaba su presencia permanente en Kuwait.

Durante la campaña electoral a la presidencia de los Estados Unidos del año 2000 muchos miembros del partido republicano criticaron la indecisión del presidente Clinton y abogaban por una intervención en Irak. La intervención entonces estaba justificada en gran medida por la visión que algunos tenían del papel de los Estados Unidos en el mundo, incidiendo también la tendencia tradicional a intervenir en Oriente Medio y la condición de potencia militar incontestable. El 11 de septiembre vendría después a completar el argumentario. «Se convirtió así en una oportunidad: una oportunidad de asumir el liderazgo, una oportunidad de emprender una tarea de construcción, una oportunidad para la curación, una oportunidad de devolver el golpe recibido, una oportunidad de reordenar las prioridades»⁶.

Para la administración Bush el cambio de régimen en Irak estaba y sigue estando indiscutiblemente vinculado con los ataques terroristas del 11 de septiembre⁷. Esta relación nace de una nueva y amplia definición de la amenaza

⁴ GEORGE W.BUSH, discurso pronunciado en Fort Bragg Carolina del Norte el 28 de Junio de 2005

⁵ «It should be the policy of the United States to support efforts to remove the regime headed by Saddam Hussein from power in Iraq and to promote the emergence of a democratic government to replace that regime.»

⁶ General WESLEY K. CLARK, ¿Qué a fallado en Irak?, Editorial Critica, Barcelona 2004 p. 8

⁷ «The troops here and across the world are fighting a global war on terror... Iraq is the latest battlefield in this war. Many terrorists who kill innocent men, women, and children on the streets of Baghdad are followers of the same murderous ideology that took lives of our citizens in New York, in Washington and Pennsylvania. There is only one course of action against them: to defeat them abroad before they attack us at home.» Discurso pronunciado por el Presidente GEORGE W. BUSH en Fort Bragg Carolina del Norte el 28 de junio de 2005.

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

terrorista, que incorpora e incluye a los estados criminales que forman el «eje del mal». El peligro de esta manera se multiplica, los grupos terroristas se convierten en potenciales vectores de lanzamiento de las armas de destrucción masiva desarrolladas por los estados fuera de control, rouge states. La relación entre rouge states, armas de destrucción masiva y terrorismo aparece tanto en el discurso del Estado de la Unión, en enero de 2002, como más claramente en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de septiembre del mismo año. La obsesión americana en buscar patrocinio estatal a los grupos terroristas no responde por lo tanto a la inercia heredada de la guerra fría sino que es fruto de una amplia definición de la amenaza terrorista.

Además, el cambio de régimen en Bagdad era la llave que cerraría todo el desarrollo terrorista en Oriente Medio. Después del 11 de septiembre la atención de la administración americana se centro no solo en Irak sino en toda la región. La mayoría de los estados de Oriente Medio daban la espalda a la democracia y al libre mercado, este hecho se vinculaba con los atentados. La prevista democratización de Irak se entendía como un compromiso deliberado, activo y sostenido para identificar y eliminar las condiciones y los factores que podían llevar al desarrollo de la violencia terrorista. «Un nuevo régimen en Irak servirá de ejemplo de libertad dramático e inspirador a otras naciones de la región»⁸.

Por lo tanto Irak no era un problema nuevo, lo que empezaba a ser nuevo era la disposición de la administración estadounidense a abrir el abanico de opciones⁹, el umbral de riesgo que podía asumir el mando político había cambiado. El nuevo panorama exigía diseñar una estrategia política, dentro y fuera de los Estados Unidos, que diese cobertura a las acciones pertinentes para sustituir a Sadam Husein. Por supuesto, la credibilidad de todo el planteamiento dependía de que la ocupación fuese una alternativa al alcance del presidente de los Estados Unidos.

1.2. El giro de la agenda exterior norteamericana después del 11 de septiembre

La política exterior de los Estados Unidos es el producto de un complicado juego con múltiples escenarios y actores, enriquecido por un estricto

⁸ Discurso del Presidente GEORGE W. BUSH sobre el futuro de Irak en el American Enterprise Institute, Washington, 26 febrero de 2003.

⁹ BOB WOODWARD, Plan de ataque p. 11

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

dispositivo de controles y equilibrios. La propia constitución americana diseña el entramado de relaciones, checks and balances, que se consolidan con la experiencia institucional de una vieja y poderosa democracia y la aportación de una sociedad civil muy desarrollada.

Son muchos los actores que colaboran y compiten en el diseño de la política exterior de la primera democracia del mundo. La política exterior de los Estados Unidos es plural y por eso destila ciertas dosis de esquizofrenia¹⁰. Las pugnas entre el presidente y el congreso, entre el departamento de defensa y el de estado, entre las distintas agencias gubernamentales, entre grupos de presión económicos o étnicos, entre think-tanks privados o públicos, entre medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales abren frentes superpuestos. La batalla con tantos contendientes es confusa, la niebla de la batalla no termina de despejarse y el resultado es una política exterior contradictoria en ocasiones pero abierta siempre. El debate democrático es frecuentemente confuso y no siempre produce las respuestas correctas. Sin embargo, es difícil hallar una mejor manera de decidir en democracia cuál es el interés nacional.

Durante la década de los noventa el democrático debate contradictorio estuvo marcado por temas económicos, de desarrollo, de derechos humanos y medioambientales. El 11 de septiembre rompe con este enfoque, a partir de ese momento la agenda exterior estará determinada por la seguridad. Este realineamiento permite polarizar los enfoques de los distintos actores, vinculando las aportaciones de cada uno con más coherencia.

La puesta en marcha de la nueva agenda exterior tuvo como consecuencia un fuerte movimiento sísmico en las estructuras departamentales, entablándose una intensa rivalidad entre oficiales de la administración y entre centros burocráticos por monopolizar nuevas funciones y presupuestos. La tensión tradicional entre el departamento de estado y el de defensa reaparecen¹¹.

En este nuevo escenario el estilo delegativo de la presidencia de George W. Bush incrementa las tensiones dentro de la administración y devuelve el protagonismo al Consejo de Seguridad Nacional, máximo órgano

¹⁰ JOSEPH NYE JR., *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2003, p. 215

¹¹ VICENTE PALACIO DE OTEIZA, «¿Quién hace la política exterior de los Estados Unidos? Actores y procesos en la Administración de George W. Bush», Documento Real Instituto Elcano, febrero de 2003

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

coordinador de la política exterior y de defensa del ejecutivo. La labor de Condoleezza Rice será clave para equilibrar las estrategias diplomática y militar¹².

El choque de posiciones y su evolución en medio del proceso de decisión y planeamiento de la invasión de Irak está recogido por Bob Woodward, reportero y editor del Washington Post protagonista junto con Carl Bernstein del descubrimiento del escándalo Watergate, en su obra «plan de ataque». El enfrentamiento no es solamente entre los departamentos de estado y defensa, es también una lucha entre las concepciones personales de los secretarios.

El secretario de defensa Collin Powell estaba convencido de que la complejidad de la operación militar y del postconflicto imposibilitaban la acción unilateral. La guerra podía desestabilizar los regímenes amigos de Arabia Saudita, Egipto y Jordania, podía desviar energías en la lucha contra el terrorismo, podía afectar al precio del petróleo y sobre todo la administración de un Irak ocupado generaría costosas obligaciones, el postconflicto no sería fácil.

Powell recordó a George W. Bush que después de la invasión el presidente sería «el orgulloso propietario de 25 millones de personas, el dueño de todas sus esperanzas, ambiciones y problemas.» Powell, en agosto de 2002, creía necesario y todavía posible movilizar una coalición bajo mandato de ONU.

Rumsfeld, por el contrario, había declarado categóricamente que la defensa no era suficiente, que Estados Unidos tenían que pasar a la ofensiva y llevar la batalla a los terroristas, que se les debía atacar y eliminar de forma preventiva. «La propia naturaleza de la sociedad americana hace difícil prepararse para este problema debido a nuestro síndrome de Pearl Harbour somos incapaces de organizar una defensa adecuada antes de recibir un ataque»¹³. Los ataques preventivos eran uno de los puntos de desencuentro entre Powell y Rumsfeld.

Estas tensiones no son algo ajeno al propio proceso político que termina definiendo la actuación exterior de los Estados Unidos, la novedad es probablemente la gran presión del momento junto con el ritmo y la

¹² VICENTE PALACIO DE OTEIZA, Ibid.

¹³ Citado por JOSEPH S. NYE JR. La paradoja del poder norteamericano op.cit.

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

intensidad de los cambios. El difícil equilibrio entre diplomacia y fuerza debía ser gestionado por el presidente. Esta lucha no era sólo el encuentro de dos dinámicas distintas, la dinámica diplomática frente a la militar, es también un choque político dentro del ejecutivo, un ejecutivo con varias caras enfrentadas, Cheney junto a Rumsfeld contra Powell el guerrero reticente.

El vicepresidente Cheney y el secretario de defensa Rumsfeld juntos estaban trabajado de forma continuada para minar a Powell en casi todas las cuestiones principales de política exterior, como resultado, Powell ha influido poco en el proceso de toma de decisiones¹⁴. La pugna se ha resuelto definitivamente después de las elecciones presidenciales de 2004 con el nombramiento de Condoleezza Rice como secretario de estado.

La reelección del presidente Bush y los cambios en su gabinete anuncian una política exterior más dura. No obstante los halcones se verán constreñidos por limitaciones militares, económicas y políticas. Al reemplazar a Colin Powell, que con frecuencia se desviaba de la ortodoxia de la Casa Blanca, el presidente George W. Bush ha dado a entender que está decidido a corregir la que fue una relación disfuncional durante su primer mandato y que dificultó su política exterior¹⁵.

1.3. El giro en los presupuestos de defensa después del 11 de septiembre

El debate abierto entre los departamentos de estado y defensa acaba teniendo sus consecuencias presupuestarias. En su día el presidente Clinton se opuso a la Ley de Asignaciones para Operaciones Exteriores por implicar un duro recorte presupuestario del departamento de Estado. «Al negarle a Estados Unidos una inversión digna en diplomacia, este proyecto sugiere que deberíamos enfrentarnos a las amenazas a nuestra seguridad sólo con nuestro poder militar... Si financiamos deficientemente nuestra diplomacia, terminaremos usando en exceso nuestras fuerzas armadas»¹⁶.

¹⁴ SOERN KERN, Porqué EEUU mantendrá su enérgica política exterior, Real Instituto Elcano, diciembre de 2004

¹⁵ SOERN KERN, Ibid.

¹⁶ Véase texto en Meridiano CERI número 30, diciembre 1999, citado por ANTONIO REMIRO BROTONS en ¿Naciones Unidas o Naciones a la orden?, guerra y paz en nombre de la política, el rapto de Europa, Madrid 2004.

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

El peligro de la sobre-reacción puede tener su origen también en una estrategia genética de los instrumentos del estado descompensada.

Aunque el Congreso se ha mostrado dispuesto a gastar el 16 % del presupuesto nacional en defensa, el porcentaje dedicado a asuntos exteriores ha disminuido desde el 4% de la era de los sesenta hasta el actual uno por ciento¹⁷ «si no se frena la espiral descendente habrá que plantearse confiar en las fuerzas militares para proteger los intereses nacionales de los Estados Unidos, porque seremos menos capaces de evitar, gestionar o resolver las crisis»¹⁸.

El presupuesto de defensa no ha dejado de crecer desde 2001, el endeudamiento de la administración ha seguido la misma senda. A pesar de todo, las Fuerzas Armadas parecen estar cerca de alcanzar su nivel máximo de compromiso. El congreso ha autorizado un reducido incremento en las plantillas de 30.000 efectivos, cantidad probablemente insuficiente para mantener los compromisos globales de los Estados Unidos, impulsar la guerra contra el terrorismo y mantener la ocupación de Irak y Afganistán. Los recursos empiezan a no ser suficientes para todas las tareas que se derivan del giro en la agenda exterior norteamericana.

	1985	1997	1998	2001	2002	2003
Gasto en defensa USA en millones de dólares	367.711	276.324	265.890	305.500	348.555	404.920
Gasto en defensa mundial en millones de dólares	1.213.197	812.539	785.269	798.076	880.751	997.158

Fuente: The military balance, The International Institute for Strategic Studies.

El presupuesto norteamericano autorizado en el año 2004 para actividades relacionadas con la defensa asciende a 401.300 millones de dólares y si se agregan 65.600 millones como ampliación de crédito para operaciones militares (Irak, Afganistán y otras) en dicho año fiscal totalizan 466.900 millones, cifra superior al déficit fiscal norteamericano que se estima será de unos 420.000 millones de dólares equivalente al 3,6% del PIB. En el

¹⁷ RICHARD N. GARDNER, The One Percent Solution, Foreign Affairs, julio/agosto de 2003, citado por Joseph Nye op. cit.

¹⁸ ROBIN WRIGHT, State Dept. Mismanaged, Report Says, Los Angeles Time, 30 de enero de 2001. citado por Joseph Nye op.cit.

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

año fiscal 2005 se ha solicitado autorización presupuestaria de 423.100 millones de dólares seguida de una petición de ampliación de crédito de unos 80.000 millones, lo que supondría un total de alrededor de 500.000 millones¹⁹. Se espera no obstante una reducción lenta del presupuesto a partir de 2006.

Estos impresionantes presupuestos inciden en uno de los más graves desequilibrios de la poderosa economía norteamericana, el déficit fiscal. Los límites del gigante americano se miden también en su capacidad de movilizar recursos financieros para sostener la guerra contra el terror. Déficit fiscal, déficit exterior e incremento del precio del barril de petróleo son los grandes retos a los que se enfrenta la economía de los Estados Unidos pero, a pesar de las dificultades, lo cierto es que Alan Greenspan se despide como presidente de la Reserva Federal, después de 18 años en el cargo, con la economía creciendo por encima del 3%, con el mercado laboral tocando el pleno empleo y con la inflación contenida.

Los datos macroeconómicos en los Estados Unidos presentan luces y sombras. A partir de 2006 las previsiones apuntan hacia una progresiva reducción del gasto federal, al tiempo que se produce un incremento de los ingresos del estado, lo que por supuesto se traduce en una reducción del déficit público. El crecimiento del PIB se estima que seguirá siendo superior al 3%, dos puntos por encima del crecimiento europeo, la tasa de paro seguirá reduciéndose y la inflación se mantendrá entorno al 2,5%²⁰.

Desde el punto de vista del gasto en defensa se producirá en el futuro no sólo una contención y reducción del gasto sino sobre todo un cambio en las prioridades. El Ejército de Tierra, que en la actualidad asume el mayor protagonismo en la guerra contra el terror, será el gran beneficiario, la marina la menos favorecida. La necesidad de ajustar los presupuestos de defensa afectarán al proceso de continua transformación e innovación del material, algunos programas sufrirán retrasos otros serán definitivamente suprimidos.

Después del 11 de septiembre se produce un cambio de tendencia y desde entonces el presupuesto no ha dejado de crecer espectacularmente hasta el momento. La distribución de los recursos también se ha visto afectada por las nuevas prioridades. Mantener sobre el terreno el despliegue

¹⁹ ÁNGEL LOBO GARCÍA, el gasto en defensa en el mundo, Panorama estratégico 2004/2005, Ministerio de Defensa.

²⁰ Fuente FMI

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

actual de fuerzas terrestres impone una revisión de la entidad de fuerzas del Ejército de Tierra incrementando el número de sus Brigadas. La guerra contra el terror ha impuesto un giro en el gasto en defensa norteamericano, desgraciadamente los dividendos de la paz generados durante la posguerra fría se han acabado.

1.4. El giro en los planes militares después del 11 de septiembre

Donald H. Rumsfeld fue designado el 20 de enero de 2001 secretario de defensa, el vigésimo primer secretario de defensa y el de mayor edad hasta el momento. El departamento de defensa y la responsabilidad de dirigirlo, confirmada de nuevo en 2004 por el presidente George W. Bush después de su reelección, no eran desconocidos para Rumsfeld; durante la presidencia de Gerard Ford entre 1975 y 1977 ya había estado al frente del departamento pero en esta ocasión como el más joven de sus secretarios.

No era un recién llegado, tampoco un hombre sin criterio, fue miembro activo y fundador del Project for the New American Century (PNAC) que en el año 2000 había propuesto la invasión de Irak; ya en 1998 el PNAC remitió una carta al presidente Clinton, firmada entre otros por Rumsfeld, requiriendo el uso de la fuerza contra Irak para proteger los intereses vitales de América en el Golfo.

El secretario de defensa Donald H. Rumsfeld estaba convencido de que los planes de contingencia previstos para hacer frente a las amenazas identificadas por lo EE.UU. no eran adecuados. Su nueva doctrina exigía una inmediata actualización de todos los planes, de absolutamente todos los 68 planes preparados para defender a los Estados Unidos y sus intereses en el mundo, pero si la revisión de alguno era especialmente urgente a finales del 2001, después de éxito de Afganistán, sin duda alguna era el Operation plan 1003, el plan de invasión de Irak.

En el mes de agosto de 2001 se celebró una reunión convocada por Rumsfeld a la que asistieron el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, el director del equipo de planes operativos y todos sus jefes de sección²¹. Esta reunión pone en marcha una revisión de todos los planes operativos de contingencia. Rumsfeld se dirigió a sus colaboradores en los

²¹ BOB WOODWARD, Plan de ataque p. 46

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

siguientes términos: «Le debemos al país y al presidente planes de guerra y de contingencia que reflejen nociones actuales. Y la única manera de lograrlo es comprimir drásticamente el proceso de elaboración y recortarlo desde los años que lleva ahora realizar un plan hasta un plazo razonable, de forma que se puedan ir actualizando según las suposiciones del momento.»

El secretario de defensa iba directamente al grano, consideraba inaceptable plazos tan largos de planeamiento, normalmente se tardaba dos o incluso tres años en elaborar un plan de guerra²². El mundo cambia demasiado deprisa para aceptar un ritmo propio de otra época. Los militares responsables de los planes operativos tenían que pasar de una orientación hacia el espacio a una orientación hacia el tiempo. La necesidad de disponer de planes actualizados obligaba, ahora más que antes, a comprimir el tiempo con decisiones más rápidas.

El tiempo es de hecho un elemento esencial de la guerra que gobierna los aspectos tácticos, operacionales y estratégicos. «De todas las dimensiones estratégicas el tiempo es sin duda la que menos perdona el error»²³. En nuestro caso realmente para Rumsfeld la preocupación no era sólo el tiempo, su obsesión era la velocidad porque los acontecimientos no podían ir por delante de los planes o al menos no desacompañados. EE.UU. no podía conformarse con planes operativos obsoletos.

La cuestión no era solamente un problema de desfase o de falta de sincronía entre los hechos y las disposiciones para afrontarlos. Además la nueva administración ponía sobre la mesa una nueva forma de mirar los problemas, un nuevo esquema mental una nueva doctrina. La doctrina Powell había terminado su ciclo de vida y empezaba a entrar en escena la nueva doctrina Rumsfeld.

«Los planes de guerra actuales tendían a reflejar conceptos desfasados, le dijo al presidente, y no tenían en cuenta en absoluto que una nueva administración, con objetivos diferentes, había llegado al poder»²⁴.

Pocas semanas después de que Rumsfeld abriera la revisión de los planes operativos el 11 de septiembre vendrá a dar un sentido nuevo, marcado por una ineludible urgencia vital, a la preocupación por la rapidez de los ciclos de decisión y de respuesta.

²² BOB WOODWARD, *Ibid* pág.55

²³ COLIN GRAY, *Modern Strategy* (Oxford university Press, 1999) pág. 43

²⁴ Bob Woodward, *op.cit.* pág.12

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

Los Estados Unidos habían sido atacados y estaban dispuestos a tomar la iniciativa. El presidente George W. Bush lo refleja claramente tres días después de los atentados el 14 de septiembre en Washington. «El conflicto ha comenzado en el momento y en las condiciones decididas por otros. Terminará en la forma y la hora de nuestra elección.»

Unos días más tarde en su discurso al pueblo norteamericano pronunciado en el Capitolio el día 21 de septiembre de 2001 reitera su mensaje «Algunos hablan de una era de terror. Sé que hay luchas por delante y peligros que afrontar pero este país definirá nuestra época y no será definido por ella... En nuestro dolor y rabia hemos hallado nuestra misión y nuestro momento.»

El secretario de defensa va mucho más allá cuando cuatro meses después del 11 de septiembre en una entrevista declara que «la clave de todo es que no puedes enfrentarte al terrorismo defendiéndote. No puedes defender todos los lugares, en todo momento, contra todo posible ataque. Es simplemente imposible hacerlo, pues ellos cambian constantemente de técnica y de momento, tienes que ir a por ellos. Tienes que hacer que sean ellos los que se sientan acosados, y eso quiere decir que debes adelantarte a su ataque»²⁵.

«Adelantarte a su ataque» se traduce rápidamente por guerra preventiva en la nueva Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos para el siglo XXI, septiembre de 2002.

1.5. El soporte de legitimidad americana

El 10 de octubre de 2002 el Congreso norteamericano aprobó una resolución en la que autorizaba al presidente a emplear las Fuerzas Armadas en Irak «tal como estime necesario y adecuado». El texto se aprobó por una cómoda mayoría de 296 congresistas, 81 de ellos del partido demócrata, contra 133, es decir con 46 votos más que los obtenidos por Bush padre en 1991 para autorizar la liberación de Kuwait. Al día siguiente en el Senado los resultados seguían siendo favorables al presidente 77 senadores, 29 de ellos demócratas, frente a 23 opositores.

La envergadura de la operación militar y sus posibles repercusiones exigían el consenso político, que el presidente buscó pacientemente. Al

²⁵ BOB WOODWARD, op.cit p. 48

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

no existir evidencia de peligro inminente para la nación el presidente hizo uso de la doctrina de la pre-emption para ganarse el apoyo del Congreso²⁶.

Pocos días antes de la votación en el Congreso, el 7 de octubre, el presidente justificaba su propuesta. «Al haber pruebas claras de peligro no podemos esperar a obtener la prueba definitiva, la pistola humeante, porque quizá llegue en forma de hongo radiactivo». Lo que estaba pidiendo a las Cámaras era la autorización para lanzar una guerra preventiva y además mostrar «a nuestros amigos y enemigos la determinación de los Estados Unidos.»

La resolución, de acuerdo con el War Power Resolution Act de 1973, otorgó autoridad al presidente para invadir Irak en caso de incumplimiento de las condiciones de los inspectores de la ONU para destruir sus armas químicas u bacteriológicas.

Al mismo tiempo la resolución del Congreso autorizando el uso de la fuerza en Irak animaba a buscar pero no requería una aprobación expresa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La intervención en Irak requería la aprobación del Consejo de Seguridad a menos que un ataque inminente por parte de Irak contra los Estados Unidos estuviese en marcha. La administración americana argumentó que la amenaza era creciente y acumulativa en lugar de inminente.

Finalmente el Tribunal Supremo, órgano constitucional con la facultad de decidir si los tratados internacionales imponen obligaciones, decidió no pronunciarse, inhibiéndose ante las acciones unilaterales del gobierno y sus posibles obligaciones jurídicas internacionales en materia de tratados²⁷.

Ahora todas las piezas encajan en la Casa Blanca y la respuesta militar es desde octubre de 2002 una opción abierta a la decisión del presidente, la estrategia política ha conseguido sus objetivos dentro de los Estados Unidos, queda pendiente su desarrollo en el ámbito internacional.

La resolución 1441, aprobada por unanimidad el 18 de noviembre de 2002, es consecuencia de las presiones norteamericanas que amenazaban con una intervención en solitario. Supone la vuelta de los inspectores a Irak cuatro años después de su marcha y alerta a las autoridades iraquíes sobre las «graves consecuencias» de su incumplimiento. La interpretación de lo pueden llegar a suponer esas «graves consecuencias» acabaría siendo controvertida.

²⁶ VICENTE PALACIO DE OTEIZA, op,cit

²⁷ VICENTE PALACIO DE OTEIZA, op,cit.

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

El 27 de enero de 2003 los inspectores de ONU informaron que Irak había cooperado de manera práctica con las inspecciones pero no había demostrado una aceptación sincera, «genuine acceptance», de la necesidad de desarme. Hans Blix dijo que después de las cabezas de guerra química vacías encontradas el 16 de enero los iraquíes habían documentado la destrucción de muchas otras similares, sin embargo existían miles de cabezas de guerra sin control.

El 5 de febrero, el secretario de estado Collin Powell compareció ante el consejo de seguridad para probar la necesidad de comprometerse rápidamente en una operación militar contra el régimen iraquí.

El 24 de febrero la propuesta presentada por los Estados Unidos, Reino Unido y España ante el consejo de seguridad declaraba que Irak había faltado a sus obligaciones y no había aprovechado su última oportunidad de acuerdo con la resolución 1441. La propuesta fue rechazada.

Richard Perle el príncipe de las tinieblas del imaginario neoconservador anunciaba, en la primavera de 2003, la caída de Naciones Unidas, al rechazar la aprobación de una resolución que diera vía libre a la intervención en Irak. Desde su punto de vista, el Consejo estaba firmando su acta de defunción, poniendo fin a la fantasía mantenida durante décadas de que la ONU era la piedra angular del orden mundial. Las Naciones Unidas eran incapaces tanto de ejercer por sí mismas una eficaz protección como de reconocer que su única viabilidad es transformarse en una cámara de registro e instrumento de apoyo a las decisiones de Washington.

Frente a este dilema el secretario general de la ONU señalaba en la declaración anual ante la asamblea en septiembre de 2003:

«Nos encontramos en una encrucijada. Este momento puede ser tan decisivo como 1945, cuando se fundaron las Naciones Unidas... Ahora debemos decidir si es posible seguir adelante sobre las bases acordadas o si es preciso introducir cambios radicales.»

Actualmente después de la experiencia del postconflicto casi nadie se atrevería a declarar en público que la legitimidad internacional es una cuestión irrelevante. Este renovado protagonismo de Naciones Unidas nos enfrenta al conflicto de legitimidad que surge entre Nueva York y Washington, entre la legitimidad internacional de Naciones Unidas y la legitimidad democrática del presidente de los Estados Unidos.

El conflicto de legitimidades se complica al analizar la naturaleza de los poderes enfrentados. Según Max van der Stoep, Enviado Especial de la Comisión de Derechos humanos de las Naciones Unidas para Irak a

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

principio de los años noventa, el régimen de Bagdad es «la dictadura y el régimen totalitario más despiadado que jamás se haya visto en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial». Durante más de dos décadas, el régimen de Bagdad ha cometido interrumpidamente graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, desde detenciones y reclusiones arbitrarias hasta la tortura, ejecuciones extrajudiciales y judiciales que carecen de garantías procesales, desapariciones y expulsión de minorías étnicas. Después de la primera guerra del Golfo la represión de Sadam provocó el mayor éxodo en la historia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados. Se calcula que huyeron del país de tres a cuatro millones de iraquíes, siendo la segunda población de refugiados del mundo después de los afganos²⁸. El Consejo de Seguridad no tardó en reaccionar ante la tragedia humanitaria perpetrada por el gobierno iraquí. El 5 de abril de 1991, se aprobó la resolución 688, que se considera fundadora del derecho de injerencia. Por primera vez en su historia, la comunidad internacional consideró que un problema interno de derechos humanos, «la represión de la población civil en gran parte del territorio iraquí», representaba una amenaza para la paz.

Frente a la tiranía criminal de Sadam los Estados Unidos es la república democrática más antigua del mundo, la sociedad norteamericana se conforma en torno a los principios democráticos y liberales, la cultura política democrática en USA esta absolutamente interiorizada en sus dinámica política y social, los norteamericanos están acostumbrados a vivir en libertad y su historia es la historia de la democracia en los últimos 230 años. El presidente esta sometido al imperio de la ley, ha contado con el apoyo incontestable de la sociedad americana, de la opinión publica, de la cámara de representantes y del Senado norteamericano. ¿Es suficiente legitimidad?

²⁸ CARLOTA GARCÍA ENCINA Y ALICIA SORROZA BLANCO, «La república del miedo» Irak reflexiones sobre una guerra. Real Instituto Elcano.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO.

El mundo está lleno de gobernantes
de señoríos y jurisdicciones
que son intencionadamente deshonestos
(Christine de Pisa: *El libro de las tres virtudes* [1406])

2.1. Los datos previos más relevantes que ayudan a entender mejor la «Guerra de Iraq»

Las grandes esperanzas que se generaron con la actuación del Consejo de Seguridad ante la agresión armada de Iraq contra Kuwait en 1990 y su implicación decisiva en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales a lo largo de los cuatro años que a la «Guerra del Golfo» siguieron, fueron muchas²⁹. Desde 1995, sin embargo, la ilusión fue marchitándose. Y episodios posteriores, todos terribles, demostraron que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha vuelto de nuevo su cara al pasado, impidiendo el desacuerdo entre sus miembros su intervención cuando ésta era más necesaria.

Un rosario de cruces marcan esta subida al Gólgota de nuestra fe en un Mundo mejor, que conviene recordar, aún sin entrar en los detalles, pues todas ellas contribuyen a conformar mejor la atmósfera en la que la «Guerra de Iraq» (2003) estalla.

²⁹ Vid. C. GUTIÉRREZ ESPADA y E. SILVELA DIAZ-CRIADO: *El conflicto de Irak I*, capítulo II, 5 y 6 (obra en prensa, editada conjuntamente por el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria» de la Universidad Carlos III y la Escuela de Guerra del Ejército del Ministerio de Defensa, Madrid, 2006).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

La «Guerra de Kosovo» (1999), los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la «Guerra de Afganistán» (2001-2002), y la adopción por la Administración republicana en el poder en los Estados Unidos de América de una nueva «Estrategia de Seguridad Nacional» son, en mi opinión, las estaciones de nuestro *via crucis* particular.

2.1.1. LA «GUERRA DE KOSOVO» (1999)

En marzo de 1998 el Consejo de Seguridad ordenó un embargo de armas y material conexo con destino a Yugoslavia, condenando el uso excesivo de la fuerza por el ejército y las milicias serbias así como los actos de terrorismo del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK/UCK); sin calificar aún no obstante, *ex art.* 39 de la Carta, la situación en territorio como de amenaza a la paz. En la misma resolución, el Consejo pide al denominado Grupo de Contacto (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, Estados Unidos y Rusia) que prosiga sus negociaciones con el régimen serbio y representantes de Kosovo a fin de lograr para esta región un amplio estatuto de autonomía en el seno de una Yugoslavia unida³⁰

El 23 de septiembre el Consejo califica ya la situación en Kosovo como «de amenaza para la paz y la seguridad en la región», pidiendo a Yugoslavia el cese de las operaciones militares contra la población civil y la retirada de la provincia de las fuerzas de seguridad serbias, advirtiéndose que, en caso de no atenderse sus demandas, «considerará (decide considerar) nuevas acciones y medidas adicionales para mantener o restablecer la paz y estabilidad en la región»³¹. Tras su voto, el representante de los Estados Unidos advirtió que la OTAN atacaría militarmente si las iniciativas políticas en curso no fructificaban, repitiendo su advertencia el 13 de octubre siguiente.

Tras la negativa serbia a plegarse ante estos llamamientos, la OTAN aprobó un *ultimátum*, adoptando una «orden de activación» que se desencadenaría automáticamente si Yugoslavia no aceptaba en un plazo

³⁰ Resolución 1160, de 31 de marzo de 1998. *vid.* R. BERMEJO GARCIA y C. GUTIERREZ ESPADA: *Crisis, guerras y desmembración de la antigua Yugoslavia*, EUNSA, Pamplona, 2006 (octubre).

³¹ Resolución 1199 (1998).

³² *Atlantic News*, núm. 3049, 14 octubre 1998, pág. 1.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

de noventa y seis horas las condiciones exigidas³². Las autoridades de Belgrado reaccionaron concluyendo dos acuerdos, uno con la OSCE que permitió la entrada en Kosovo de dos mil observadores desarmados proporcionados por varios de sus Estados miembros; y otro con la propia OTAN para permitir que aviones de la misma sobrevolaran la provincia a fin de comprobar el cumplimiento de aquél. El 24 de octubre de 1998, el Consejo de Seguridad reafirma su calificación de «amenaza a la paz» y expresa su apoyo a los acuerdos internacionales antes mencionados³³. La citada resolución no se plantea expresamente el uso de la fuerza salvo en supuestos de emergencia y únicamente para asegurar que los verificadores de la OSCE no sufran daños y tengan libertad de movimientos³⁴.

El 29 de enero de 1999 el Grupo de Contacto, reunido en Londres, intima a Yugoslavia y a los albanos-kosovares a reunirse en una Conferencia internacional en Rambouillet (Francia). Del 6 al 23 de febrero, se trabaja en un Plan de Paz. Los kosovares acaban, tras reticencias de principio, firmando el acuerdo, pero no así el Gobierno yugoslavo. La ruptura definitiva tiene lugar el 19 de marzo y seguidamente abandonan el país los observadores de la OSCE.

El 24 de marzo de 1999 comienzan los bombardeos de la OTAN, que se prolongan hasta junio prácticamente y arrasan las infraestructuras de Yugoslavia.

La intervención militar de la OTAN contra Yugoslavia no encuentra, tal cual es el Derecho internacional contemporáneo, justificación jurídica posible, pero ahora me interesa en particular destacar únicamente en que la misma se llevó a cabo sin la preceptiva autorización del Consejo de Seguridad, pues este fue incapaz de alcanzar una solución institucional³⁵.

³³ Como N. RONZITTI ha observado, el Consejo parece *sanar* «acuerdos cuya validez hubiera podido ponerse en duda, dada la presión (incluidas amenazas de ataque militar) que previamente se había ejercido sobre Yugoslavia» («Raids aerei contro la Repubblica federale di Iugoslavia e Carta delle Nazioni Unite», *Rivista di Diritto Internazionale*, LXXXII, 1999, núm. 2, págs. 476-482, pág. 477).

³⁴ Resolución 1203 (1998), párrafo 9.

³⁵ En relación con otras posibles, y descartables en el caso, justificaciones en este caso concreto *vid. ad ex.* C. GUTIÉRREZ ESPADA: «Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (La «Guerra de Kosovo»», *Anuario de Derecho Internacional*, XVI (2000), págs. 93-132 (págs. 98 ss.).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

La OTAN no pudo ampararse en el artículo 53 de la Carta que contempla la hipótesis de que una Organización regional adopte medidas coercitivas (armadas en este caso) para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, por la sencilla razón de que, en rigor, la OTAN no es una organización regional *ex* artículo 53, sino un Pacto basado en el artículo 51 (legítima defensa colectiva); en todo caso y aunque lo fuera *no contaba con la autorización (expresa) del Consejo de Seguridad*, como la Carta contempla. Es verdad que las resoluciones 1199 y 1203 (1998) del Consejo anteriormente citadas calificaron la situación de Kosovo como de una «amenaza a la paz», pero esto es un *prius* no la autorización del uso de la fuerza armada, que en ningún caso figura en su texto. Es verdad que en la resolución 1199 (1998), el Consejo advierte que puede «considerar» la adopción de medidas adicionales si las autoridades yugoslavas no reaccionan, pero resulta meridianamente claro que esta afirmación no implica autorización alguna del uso de la fuerza, que en todo caso tendría que decidirse por el Consejo de Seguridad no por la OTAN directamente ni por sus Estados miembros. Es verdad, en fin, que la resolución 1203 (1998) contemplaba un eventual uso de la fuerza, pero con el único objetivo de proteger a los observadores de la OSCE, fuera de Yugoslavia ya cuando los ataques comenzaron, y evidentemente con referencia a un uso de la fuerza armada colosalmente distinto al que implica arrasar las infraestructuras de un Estado durante varios meses de bombardeos ininterrumpidos. Por todo ello, la interesada conexión que algunos miembros de la OTAN establecían entre sus ataques aéreos y el sistema de la Carta, al alegar que estos se desarrollaban «en el marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad», no deja de ser una táctica forense que no se ajusta a la verdad³⁶. Es conveniente recordar que el Secretario

³⁶ A lo largo de las exposiciones orales ante el Tribunal Internacional de Justicia con motivo de las demandas que Yugoslavia presentó contra los Estados miembros de la OTAN que participaron en los ataques, los agentes de Estados Unidos, Países Bajos y, sobre todo, de Bélgica alegaron que la acción de la OTAN se «fundamentaba en las resoluciones del Consejo de Seguridad» (respectivamente, Sres. Andrew, sesión de 11 de mayo de 1999, CR 99/24; Lammers, CR 99/20; y Ergec, sesión de 10 mayo de 1999, CR 99/15). Como es sabido, la corte ha declarado, finalmente, carecer de jurisdicción para juzgar las demandas de Serbia y Montenegro (Yugoslavia entonces) contra los Estados de la OTAN que bombardearon su territorio: véase la sentencia de 15 de diciembre de 2004, *asunto sobre la legalidad del uso de la fuerza (Serbia y Montenegro v. Bélgica)*, *International Legal materials*, XLIV, marzo 2005, núm. 2, págs. 299-403 (decisiones en todo similares respecto de Portugal, Reino Unido, Países Bajos, Italia, Alemania, Canadá y Francia).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

General de Naciones Unidas que se abstuvo de condenar abiertamente la intervención no pudo dejar de hacer público que si a veces «el uso de la fuerza puede legitimarse en aras de la paz» siempre era preciso una resolución *ad hoc* autorizándola por el Consejo de Seguridad de la Organización; o, tras admitir, respecto del asunto de Kosovo, que los aspectos morales de esta cuestión son perfectamente debatibles, concluye:

«Pero una cosa es cierta: La adopción de medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad atenta contra la existencia misma del sistema de seguridad internacional fundado por la Carta de Naciones Unidas»³⁷.

Si el Consejo de Seguridad no autorizó expresamente el uso de la fuerza que la OTAN llevó a cabo contra Yugoslavia, ¿cabría justificar o, quizás mejor, «sanar» esta con una aprobación *ex post facto*, basándose en una *autorización implícita* de la misma por ese órgano? Más que a la resolución 1203 (1998), en la que, como antes he señalado, se hace una velada alusión al uso de la fuerza armada en situaciones de emergencia, pero referida a los «verificadores» de la OSCE en particular y, también, a usos «menores o defensivos», y cuyo debate en todo caso deja bien a las claras la respectiva posición de cada uno de los miembros permanentes, unos a favor de autorizar una intervención armada «de verdad» (vga Estados Unidos) y otros opuestos rotundamente a ello (Rusia y China)³⁸, más que con referencia a este texto, digo, puede ser conveniente plantearse si el Consejo no autorizó implícitamente todo cuando rechazó, dos días después de iniciados los ataques, ¡y por doce votos contra tres!, un proyecto ruso de resolución en el que se pedía el cese de los bombardeos contra Yugoslavia y la urgente reanudación de las negociaciones³⁹. No me parece en todo caso posible ver en la falta de éxito de una resolución prohibitiva de los ataques una autorización implícita de

³⁷ Comunicado de prensa de la SG/SM, núm. 6938, de 24 de marzo de 1999; y, respectivamente, *Rapport du Secrétaire Général sur l'activité de l'Organisation, 54 session, Supplément núm. 1 (A/54/1)*, párrafo 66.

³⁸ Sesión 3937 del Consejo, de 24 de octubre de 1998, SC/6588, págs. 12-13.

³⁹ El proyecto de resolución de iniciativa rusa y copatrocinado por Bielorusia y la India (S/1999/328) puede consultarse también en ZAPPALÀ, S.: «Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo», *Rivista di Diritto Internazionale*, LXXXII (1999), núm. 3, págs. 975-1004 (en nota 24 de la pág. 980).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

los mismos⁴⁰, sabiendo, además, como todos sabemos porque no se cansaron de proclamarlo a los cuatro vientos los Estados implicados, que dos de los miembros permanentes, Rusia y China, hubieran utilizado su veto en caso de plantearse un proyecto de resolución autorizando el uso de la fuerza armada en este asunto. De hecho, nunca ninguno de los Estados favorables al uso de la fuerza, que votaron en contra del proyecto ruso de resolución para detener los bombardeos, se ha referido ulteriormente a la existencia de una eventual autorización implícita. Puede añadirse también que Rusia presentó otro proyecto de resolución, pidiendo el cese de todas las hostilidades (serbias, de la OTAN y del ELK) ante la Comisión de derechos humanos de Naciones Unidas, siendo igualmente rechazado con claridad⁴¹.

La intervención de la OTAN es Kosovo no tiene justificación jurídica formal pero acaso no pueda decirse lo mismo si aplicamos otros criterios. No puede, a estas alturas del siglo, la comunidad internacional permitir (y no debería, este es el problema, cerrar los ojos selectivamente) la violación sistemática de los derechos humanos; y en Kosovo, el Gobierno yugoslavo los pisoteaba. En marzo de 1998, M. ROBINSON, Alta Comisario de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, lo proclamaba abiertamente, insistiendo en ello con el agravamiento del problema en la primavera de 1999⁴²; el mismo Secretario General de Naciones Unidas lo afirmó también, sin ambages, cuando el 7 de abril de 1999 pronunció un discurso en Ginebra ante la Comisión de Derechos Humanos⁴³.

No me parece aceptable que la «guerra de Kosovo» se analice únicamente desde las coordenadas del Derecho internacional tal cual hoy

⁴⁰ En el mismo sentido, RONZITTI: «Raids aerei...» cit., pág. 481; M. G. KOHEN: «L'emploi de la force et la crise de Kosovo: Vers un nouveau désordre juridique international», *Révue Belge de Droit International*, XXXII (1999), núm. 1, págs. 122-148 (pág. 136, párrafo núm. 22).

⁴¹ Por once votos a favor, veinticuatro en contra y dieciocho abstenciones (*UN Press Release* HR/CN/99/54, de 23 de abril de 1999).

⁴² HR/98/12 de 3 de marzo de 1998, y declaraciones ante la Comisión de derechos humanos de Naciones Unidas de 9 de abril de 1999 ([http://www/un/chr.ch/hurricane/hurricane.nsf/\(Symbol\)/OHCHR.MLS.99.1](http://www/un/chr.ch/hurricane/hurricane.nsf/(Symbol)/OHCHR.MLS.99.1)).

⁴³ «La campaña sistemática y viciosa de limpieza étnica llevada a cabo por las autoridades serbias en Kosovo parece tener un objetivo: expulsar o matar al mayor número posible de albaneses (...). Emerge lentamente, pero creo que de forma imparable, una norma jurídica contra la represión violenta de las minorías que debe preceder a los principios de la soberanía estatal» (SG/SM/6949, de 7 de abril de 1999).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

existe. Creo firmemente que existen razones que justifican, en el asunto de Kosovo, no quedar atrapados en ese análisis a ras del Derecho existente, sino pronunciarse también sobre la utilidad de este para la sociedad internacional del siglo XXI a la luz de lo que en esa región del mundo ha ocurrido y ocurre. Si la intervención armada de la OTAN es tan generalizadamente contemplada desde una perspectiva moral o ética, de *legitimidad* más que de *legalidad*, es precisamente por la situación de crisis en que el Derecho internacional se encuentra en este punto. La legitimidad es para la legalidad, se ha escrito con delicadeza, «un monstre qui le devore en la caressant»⁴⁴; esto es, por expresarlo en roman paladino, la insistencia en la legitimidad de una acción es síntoma de un Derecho enfermo. Y éste, sin duda alguna, me parece ser el caso que nos ocupa.

El Derecho internacional vigente exigía, para el uso de la fuerza armada por la OTAN, la autorización previa del Consejo de Seguridad. Esto es así y no cabe discusión. En febrero de 1992, humeantes aún los campos de batalla del Golfo, el Secretario General adopta su *Agenda para la paz*⁴⁵, en la que contemplaba un amplio espectro de actividades en el tema del mantenimiento de la paz: Desde la diplomacia preventiva a la imposición de la paz, pasando por la reconstrucción y rehabilitación de sociedades dañadas o destruidas. El Sr. Boutros-Ghali reevaluó su Agenda con un Suplemento en 1995⁴⁶. En esencia, este enfatizaba una especie de división del trabajo, diferenciando entre la *autorización* del amplio espectro de Operaciones de paz que correrá siempre a cargo de una resolución del Consejo de Seguridad, y su *puesta en obra, su aplicación*, que podría también correr a cargo de Naciones Unidas o, en particular en el caso de «operaciones de imposición de la paz», por una Organización regional existente (por ejemplo, la OTAN) ya por una coalición *ad hoc* dirigida por

⁴⁴ S. SUR: «Aspects juridiques de l'intervention de l'OTAN au Kosovo», *Défense Nationale*, décembre 1999, págs. 44-62 (pág. 44.).

⁴⁵ A/47/277-S/24.111, de 17 de junio de 1992: *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on 31 January 1992* (su texto íntegro puede consultarse también en Boutros Boutros-Ghali. *Amicorum discipulorumque liber. Paix, démocratie, développement. Peace, democracy, development*, Bruylant, Bruselas, 1998, vol. II, págs. 1.481-1.503).

⁴⁶ A/50/60-S/1995/1, de 3 de enero de 1995: *Supplement to an Agenda for peace. Position of the United Nations*). Puede consultarse también en Boutros Boutros-Ghali *Amicorum...* cit., II, págs. 1.504-1.527.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

Estados importantes (siguiendo el modelo de la Guerra del Golfo) con la autorización del Consejo de Seguridad⁴⁷.

Pero este modelo tiene lagunas. Al reposar todo en la autorización previa del Consejo, el veto entra en juego y es perfectamente posible que un veto puramente político y por tanto irracional impida una intervención militar autorizada, como es preceptivo, por el Consejo para evitar una masacre intolerable. ¿O no es posible?; fue, precisamente, el reiteradamente anunciado veto ruso (y tal vez chino) lo que movió a la OTAN a marginar en su acción a la Organización de Naciones Unidas.

En conclusión, si el Derecho tal y como está no permite evitar una catástrofe humanitaria sin precedentes por la vía de una intervención humanitaria centralizada e institucional, cuando esta se revela moralmente imperativa, es decir, si el Derecho tal y como está no es útil socialmente, ¿para qué lo queremos? Y no considero admisible que la reacción del internacionalista y de la comunidad internacional en general deba consistir ante este caso en un «que no vuelva a ocurrir (...) y hasta la próxima». No, creo por el contrario que el Derecho debería modificarse o «entenderse» de acuerdo con la nueva situación.

Es posible, en mi opinión, detectar indicios claros de que amplios sectores de la comunidad internacional son ya sensibles a esta reflexión. Lo veremos más adelante, cuando textos recientes e importantes adoptados en el seno de la Organización de Naciones Unidas reconocen la existencia de una «obligación de proteger» y reclaman medidas concretas para darle efecto útil⁴⁸.

2.1.2. PERO SOBRE TODO EL 11-S (2001), LA «GUERRA DE AFGANISTÁN» (2001) (...)

Si bien se mira, la comunidad internacional ha reaccionado ante el monstruoso salto cualitativo del terrorismo internacional contra Nueva York y Washington un 11 de septiembre de 2001 de dos maneras distintas: Más ortodoxa una, más oscura, en mi opinión, la otra.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por unanimidad, *decide* ex Capítulo VII de la Carta (resolución, pues, jurídicamente vinculante)

⁴⁷ *Supplement to an Agenda...* cit., párrafos 77 ss., 85 ss.

⁴⁸ *Vid. infra* el apartado 2.7.4.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

que los Estados tienen la obligación: De *prevenir y reprimir la financiación* de los actos de terrorismo, estipulándose varias y diversas medidas al respecto; *abstenerse de prestar cualquier tipo de apoyo* a organizaciones o personas implicadas en actos de terrorismo, reprimiendo en particular el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y poniendo fin al suministro de armas a los mismos; *denegar asilo* a quienes financian, organizan, apoyan o cometen actos de terrorismo, así como impedir que estos usen sus territorios respectivos para cometer dichos actos contra otros Estados o sus ciudadanos; y, en fin e *inter alia*, velar para que todas las personas que participan en la financiación, organización, preparación o perpetración de actos de terrorismo o quienes las apoyan sean *puestas a disposición de la justicia*⁴⁹.

Naturalmente, muchos de estos deberes habían sido asignados a los Estados anteriormente. Decenas, seguramente, de resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, insustanciales o solemnes, recogieron ya párrafos como los citados; lo «nuevo» de las medidas que el Consejo de Seguridad ofrece radica en su pretensión de totalidad frente a las distintas cabezas de la hidra, la severidad del tono y, sobre todo, su expresada obligatoriedad jurídica. Me parece destacable, en particular, el que el Consejo decida que los Estados tienen la obligación de «poner a disposición de la justicia» a toda persona implicada en actividades terroristas. Y es que si parecía generalmente aceptable que los Estados, a falta de normas prohibitivas de Derecho internacional, *pudieran*, en virtud del principio de jurisdicción universal, procesar y condenar a cualquier persona, nacional o no, por la comisión de ciertos crímenes internacionales, fuese cual fuese el lugar de su comisión y tuviesen no al presunto culpable en su poder, no lo estaba tanto, ni mucho menos, que los Estados (con posibilidad de hacerlo) *estuviesen obligados a ello*. No existía en este sentido práctica, ni de la suficiente solidez, para considerarlo así⁵⁰. Es cierto,

⁴⁹ Resolución 1373, de 28 de septiembre de 2001, párrafo 1, letras a-d y párrafo 2, letras a, c-d y e.

⁵⁰ Crímenes como los de guerra, contra la humanidad, genocidio, tortura y, con mayores dudas, el de terrorismo. Sabido es que el principio de jurisdicción universal, por lo demás, por crímenes como los citados ha sido incorporado por algunas legislaciones nacionales así como se adoptó en ciertos tratados internacionales. Hay dos variantes del mismo, una más moderada en cuya virtud cualquier Estado que tenga en su poder al presunto culpable puede ejercer sobre él su jurisdicción penal (el denominado *forum deprehensionis*), y la otra, más radical, que establece la jurisdicción de sus tribunales en rela-

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

sí, por ejemplo, que en la resolución 49/60, de 9 de diciembre de 1994, la Asamblea General de Naciones Unidas «urge a los Estados a asegurar la captura y persecución o extradición de los autores de actos terroristas, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de su Derecho nacional»⁵¹; es cierto también que el párrafo sexto del Preámbulo del Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional nos recuerda, respecto, claro es, de las conductas que son competencia de la Corte (genocidio, crímenes de guerra, contra la humanidad y, en su momento, de agresión), «que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales»⁵². Pero estamos hablando de una resolución (puramente recomendatoria) de la Asamblea General y del *Preámbulo* de un tratado.

Sin embargo, la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad citada parece *pretender* convertirse en el agente catalizador que precipite el final de un proceso que nos llevaría a la consolidación de una norma de Derecho internacional general que obligaría a todo Estado con posibilidad de hacerlo a perseguir, procesar o extraditar, sin inmunidad de jurisdicción que valga incluso por la cualidad de órgano de un Estado del culpable, a las personas autores de ciertos crímenes internacionales, en nuestro caso de terrorismo. El proceso pasa por una intervención creciente en el tema del Consejo de Seguridad que va de la simple recomendación a una resolución jurídicamente vinculante (*decisión*): Así, en su resolución 1269, de 19 de octubre de 1999, el Consejo «hace un llamamiento a todos los Estados para que (...) adopten medidas apropiadas para (...) denegar refugio a quienes planifi-

ción con los crímenes cometidos por nacionales o extranjeros, en su territorio o fuera de él y por personas que ese Estado ha capturado o no (*vid* los ejemplos tanto de Derecho comparado como internacional que proporciona A. CASSESE: *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2004 [2.^a edición], págs. 450 ss.).

⁵¹ Declaración aneja sobre el terrorismo, párrafo 5, letra b. En el párrafo 3, la Declaración ofrece una aproximación a la noción de terrorismo, que el Preámbulo del *Convenio internacional para la represión del atentados terroristas cometidos con bombas* (Nueva York, 15 diciembre 1997, publicado en el *BOE* de 12 de junio de 2001) recuerda, en la que todos los Estados se manifestaron de acuerdo, según la cual por actos terroristas cabe entender los «actos criminales entendidos o calculados para provocar un estado de terror en el público en general, a un grupo de personas o personas particulares por razones políticas», considerando que dichos actos «son injustificables en toda circunstancia, cualesquiera que sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra naturaleza que puedan invocarse para justificarlos».

⁵² Estatuto de la Corte Penal Internacional, Roma 17 de julio de 1998 (*BOE* de 5 de octubre de 2000).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

quen, financien, o cometan actos terroristas, velando porque sean detenidos y procesados o extraditados»⁵³; en la resolución 1368, de 12 de septiembre de 2001, con referencia concreta a los atentados terroristas del día anterior en Nueva York y Washington, el Consejo de Seguridad «insta a todos los Estados a que colaboren con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas (...)»⁵⁴; finalmente, en la resolución 1373, de 28 de septiembre de 2001, el Consejo «decide igualmente (...) que todos los Estados (...) velen por que toda persona que participe en la financiación, la preparación o la perpetración de actos de terrorismo o que preste su apoyo a estos sea sometida a la acción de la justicia, y velen por que, además de las medidas que pudieran tomarse contra estas personas, se califiquen esos actos de terrorismo como crímenes graves según las leyes y reglamentos nacionales y sean objeto de penas adecuadas a la gravedad de los citados actos»⁵⁵.

Pero la resolución 1373 del Consejo de Seguridad dice más aún: *Se reafirma* en que «tales actos [los ataques del 11 de septiembre], como cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales»; «*declara* que los actos, métodos y prácticas del terrorismo son contrarios a los fines y principios de la Organización de Naciones Unidas y que la financiación y la organización de actos de terrorismo o la incitación a cometerlos con conocimiento de causa son asimismo contrarios a los fines y principios de la Organización de Naciones Unidas»; y, finalmente, «*se declara* resuelto a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la plena aplicación de la presente resolución, de conformidad con las responsabilidades que le incumben en virtud de la Carta»⁵⁶. En suma, los Estados que financien, apoyen, den refugio o no lleven ante la justicia (pudiendo) a personas u organizaciones terroristas se exponen a que el Consejo de Seguridad les aplique el Capítulo VII de la Carta, lo que incluye, como es sabido, todo un arsenal de medidas que van desde

⁵³ S/1269 (1999), párrafo 4.

⁵⁴ Resolución 1368 (2001), párrafo 3.

⁵⁵ Resolución 1373 (2001), párrafo 2, letra c.

⁵⁶ Resolución 1373 (2001), párrafo cuarto del Preámbulo y párrafos 5 y 8 del dispositivo. Ya en su resolución 1368, del 12 de septiembre, el Consejo de Seguridad expresaba su disposición «a tomar las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas (...)» (S/1368 [2001], párrafo 5).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

los ultimátums, pasando por las «sanciones» económicas, hasta el uso (o su autorización) de la fuerza armada; y el Consejo de Seguridad advierte, parece que esta vez de verdad, que va a hacerlo: El tono lo revela, apuntando también en esa dirección el establecimiento de un Comité integrado por todos los miembros del Consejo para verificar el cumplimiento que de esta resolución hacen los Estados miembros, y, asimismo, su voluntad declarada de seguir ocupándose de la cuestión⁵⁷. Se ha ponderado recientemente en este sentido la posibilidad de que la resolución 1373 (2001) haya abierto un camino en la lucha contra el terrorismo que podría tener dos importantes consecuencias: Una, que el Comité por ella creado pase a convertirse en un órgano de control de los tratados internacionales en esta materia; y dos, como antes decía, el recurso por el, como una de las sanciones por incumplimiento de la resolución 1373 (2001), a medidas coercitivas armadas⁵⁸.

No parece, en mi opinión, que el texto que sobre el «Terrorismo» figura en el documento aprobado por la Cumbre Mundial desarrollada en la sede de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre (2005), aporte datos nuevos sobre lo apuntado por la resolución 1373 (2001) del Consejo; por el contrario, comparativamente el tono se ha relajado y las exhortaciones son más lánguidas⁵⁹.

Pero los ataques terroristas generaron también una durísima reacción armada por parte de Estados Unidos y en menor medida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Afganistán, cuya legalidad no parece tan clara.

El ataque armado que Estados Unidos básicamente ha desencadenado contra Afganistán, lugar de refugio de la organización terrorista liderada por Osama Ben Laden Al-Qaeda, llegando hasta la remoción del régimen político en el poder en ese país⁶⁰, se ha cobijado, en boca de los políticos

⁵⁷ Resolución 1373 (2001), párrafos 6 y 9.

⁵⁸ S. SZUREK: «La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII. Un laboratoire normatif », *Revue Générale de Droit Internationale Public*, 109 (2005), núm. 1, págs. 5-48).

⁵⁹ Párrafos 80-91 del mismo, págs. 23-24 (Proyecto de resolución remitido por la Asamblea General, en su quincuagésimo noveno período de sesiones, a la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 [A/60/L.1], 15 de septiembre de 2005, págs. 1-41).

⁶⁰ Nadie, al parece, se atrevió a hacer lo propio en la «Guerra del Golfo» (1990-1991) respecto del régimen iraquí. «Inmenso error» según algunos en el que, decían, no debe volver a incurrirse (¿nos suena la «música», hablando como estamos de la Guerra de Iraq [2003]?).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

bajo las alas protectoras de la *legítima defensa*. ¿*Legítima defensa* contra un *Estado* para responder a los ataques de una *organización* terrorista? El art. 51 de la Carta de Naciones Unidas está pensado para la hipótesis en que las fuerzas armadas de un Estado desencadenan contra otro un ataque armado «penetrando» sus fronteras y hollando su territorio físicamente, bombardeando su territorio o, en fin, atacando sus fuerzas armadas o flotas mercantes o aéreas⁶¹; es decir, está pensado para las relaciones «entre Estados», como la Corte Internacional de Justicia ha afirmado en el *asunto sobre las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en territorio (palestino) ocupado* y ha indirectamente confirmado (no sin la crítica de dos de sus jueces, en el *asunto de las actividades armadas en territorio del Congo*⁶². No es este el caso: Las fuerzas armadas de Afganistán ni invadieron Estados Unidos, ni bombardearon su territorio, ni atacaron a sus fuerzas armadas o a su flota civil mercante o aérea.

Es verdad que el Derecho internacional ha aceptado un ensanchamiento de la figura de la legítima defensa en ciertos supuestos de *agresión indirecta*. En ciertos supuestos digo, a saber, cuando un Estado *envía* grupos armados a otro país y allí se cometen por estos *actos armados equivalentes a un ataque armado en debida o forma o participa sustancialmente* en dichos actos⁶³, se comete asimismo una agresión armada con lo que se abre

⁶¹ *Definición de la Agresión*, art. 3, letras a, b y d (resolución 3394 [XXIX], de 14 de diciembre de 1974, de la Asamblea General de Naciones Unidas): «(...) cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión: a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque (...); b) el bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado (...); d) el ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea».

⁶² *Vid.* dictamen consultivo de 9 de julio de 2004, párrafos 138 y 139; y su sentencia de 19 de diciembre de 2005, párrafos 147 ss. Los jueces Koijmans y Simma defienden la aplicación del art. 51 de la Carta también a la respuesta contra grupos terroristas (el primero en los párrafos 27 ss. de su opinión individual; el segundo en los párrafos 8 y ss.); *vid.* C. GUTIÉRREZ ESPADA y M^a. J. CERVELL HORTAL: “la prohibición del uso de la fuerza en la S. de la CIJ de 19 de diciembre de 2005”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LVIII (2006), núm. 1 (en prensa), párrafo 10.

⁶³ *Definición de la Agresión* cit., art. 3, letra g: «El envío por un Estado o en su nombre de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enu-

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

para el Estado víctima la invocación de su derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva. ¿Pueden, los ataques terroristas del 11-S calificarse de un *ataque armado* a los efectos de despertar el derecho de legítima defensa del Estado que los sufrió? Actos aislados de terrorismo nunca se han calificado así. Todos recordaremos la invocación que de la legítima defensa efectuó Estados Unidos para justificar sus ataques aéreos sobre las ciudades libias de Trípoli y Bengasi (1986), como respuesta al atentado terrorista en una discoteca berlinesa por agentes libios, y el rechazo que la misma provocó en Naciones Unidas, y lo mismo pudiera decirse del ataque aéreo israelí, en Túnez, a las sedes de la «organización terrorista» de la OLP (1985) (...). No obstante, la magnitud de los actos terroristas del 11-S, que implicaron el uso de varias aeronaves repletas de combustible y con cientos de rehenes a bordo, la destrucción perseguida y conseguida (dos inmensos edificios en el centro de una pobladísima urbe), el número final de víctimas (varios miles)⁶⁴, y la naturaleza particular de algunos de los objetivos (piénsese en el Pentágono, en Washington D.C., el centro nervioso de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos), llevan a pensar que actos de esta naturaleza podrían considerarse equiparables en sus objetivos y efectos a muchos ataques armados ortodoxamente desarrollados, por lo que serían un precedente que de repetirse debería tenerse en cuenta *pro futuro* a estos efectos.

Si, por tanto, cabría aceptar que los grupos que actuaron en Nueva York y Washington cometieron actos armados de naturaleza similar a los que se exigen para la calificación de una agresión, según la resolución 3314 (XXIX), ¿puede también entenderse que esos grupos fueron *enviados por* o sus *ataques contaron con la participación sustancial de Afganistán*? Porque de ser así, parece, en efecto, que el derecho de legítima defensa del

merados, o su sustancial participación en dichos actos». *vid* C. GUTIÉRREZ ESPADA y M^o. J. CERVELL HORTAL: “la prohibición...” cit., párrafo 12.

⁶⁴ Para Ch. TOMUSCHAT el número de nacionales de un Estado blanco u objetivo del ataque (él se plantea el caso del secuestro o toma de rehenes de los nacionales de un Estado por grupos armados o terroristas o del peligro para su vida en situaciones de desorden...) puede conducir a un salto cualitativo que suponga un deslizamiento del tema desde «una violación individual de los derechos humanos hasta convertirse ciertamente en un caso en que el Estado como tal es la víctima directa», lo que justificaría, en principio y dicho con todas las cautelas, un eventual derecho de legítima defensa («International Law: Ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. General Course on Public International law», *Recueil des Cours*, 281 [1999], págs. 9-438, en págs. 215-216, párrafos 16-17).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

Estado víctima estaría justificado (...). No existen, sin embargo, pruebas al menos que se conozcan, de que el Gobierno talibán de Afganistán *enviara* con instrucciones concretas a los terroristas de Al-Qaeda o que estos actuaran *en su nombre*. Por el contrario, este Gobierno sí brindó apoyo y dio refugio a esa organización en su territorio, la permitió montar bases propias de entrenamiento y adiestramiento y se negó, siempre, a entregar a su máximo dirigente, Osama Ben Laden, a los Estados cuya extradición reclamaban. ¿Implica conducta tal una *participación sustancial en los actos armados que dicha organización terrorista cometió el 11-S*? En los actos terroristas concretos del 11 de S no lo creo, si atendemos a que el grado de control exigible según la Corte Internacional de Justicia en el *asunto sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* debe referirse a cada acto en concreto, no bastando para imputar a un Estado un ataque en particular de grupos armados el que este en general los financie, apoye y ayude en su lucha armada; siendo, por lo demás, si es que queremos ir a todo el fondo, el apoyo de Afganistán a la organización terrorista más pasivo y menos vehemente que el que Estados Unidos prestara a las fuerzas de la *contra* en su lucha contra el Gobierno sandinista de Nicaragua⁶⁵. El artículo 8 del *Proyecto (definitivo) de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilí-*

⁶⁵ En el contexto, en concreto, del caso el Tribunal ante los argumentos de Nicaragua de que dado que Estados Unidos financiaba, reclutaba, organizaba y controlaba a los *Contra*, a él debían imputarse las violaciones que de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitaria estos cometieron, respondía (pese a haber reconocido que «considera probado que la fuerza Contra, al menos durante cierto período, fue tributaria de los Estados Unidos, hasta el punto de no poder llevar a cabo sus actividades militares y paramilitares más cruciales o significativas sin el apoyo multiforme de estos» [s. de 27 junio 1986, *CIJ Recueil 1986*, pp. 14 ss., en p. 63, párrafo 111]) que «todas las modalidades de participación de los Estados Unidos mencionadas, e incluso el control general ejercido por estos sobre una fuerza extremadamente dependiente a su respecto, no significaría por sí mismas, sin prueba complementaria, que los Estados Unidos hayan ordenado o impuesto la perpetración de actos contrarios a los derechos humanos y al derecho humanitario alegados por el Estado demandante (...). Para que la responsabilidad jurídica de estos últimos esté comprometida, debería en principio probarse que tenía el control efectivo de las operaciones militares o paramilitares en las que se cometieron las violaciones en cuestión» (*CIJ Recueil 1986*, pp. 64-65, párrafo 115). De aplicar esta «doctrina», habría que probar para imputar a Afganistán los ataques del 11-S no sólo que estaba al tanto de los planes sino que su Gobierno tenía el control efectivo de la operación (secuestro de los aviones, decisión de hacerlos impactar contra los objetivos señalados...). ¿Se ha probado esto?

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

citos adoptado por la CDI en agosto de 2001, no se aparta, por lo demás, en estas cuestiones de la argumentación básica de la Corte que he apuntado⁶⁶.

En suma, todo bien pesado no puede afirmarse con la claridad que el Derecho internacional demanda que Afganistán, en aplicación del art. 3, letra g de la *Definición de la Agresión*, cometiese una agresión indirecta contra los Estados Unidos susceptible de generar a su favor el derecho inmanente de legítima defensa. Es obvio, por lo demás, que Afganistán con su apoyo al terrorismo violó el Derecho internacional, en concreto el principio que prohíbe el uso directo o indirecto de la fuerza armada, pero ese hecho ilícito, del que es responsable, no puede equipararse a un ataque armado que genere, como decía, el derecho de legítima defensa⁶⁷.

⁶⁶ Repárese en las palabras en cursiva (que es mía): *Artículo 8 (Comportamiento bajo la dirección o control del Estado)*: «Se considerará hecho del Estado según el Derecho internacional el comportamiento de una persona o de un grupo de personas si esa persona o ese grupo de personas actúa de hecho por instrucciones o bajo la dirección o control de ese Estado *al observar ese comportamiento*». Véanse también los comentarios de la Comisión a este artículo, en *Informe de la CDI. 53 período de sesiones (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001). Asamblea General. Documentos oficiales. 56 período de sesiones. Suplemento n.º 10 (A/56/10)*, Naciones Unidas, Nueva York, 2001, pp. 91-97 (en su comentario n.º 5 en particular, la Comisión ante la modulación que el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia [TPIY] ha hecho en alguna de sus sentencias respecto del criterio del «control efectivo» manejado por el TIJ en el asunto de Nicaragua, insiste: «Sea como fuere, hay que apreciar *en cada caso* si el comportamiento ha sido controlado por el Estado en tal medida que deba atribuirse a este» [*Informe...cit.*, pág. 95; la cursiva es mía]). *Vid. C. GUTIÉRREZ ESPADA: El hecho ilícito internacional*, Dykinson, Madrid, 2005, págs. 94 ss. (párrafos 72-78).

⁶⁷ Según dicho principio, «todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado», y «el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos (...) de terrorismo en otro Estado, o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminados a la comisión de dichos actos (...)» (párrafos octavo y noveno del principio de prohibición del uso o amenaza de la fuerza contenido en la Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, anexa a la resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970). La CIJ, en el asunto Nicaragua, trazó una clara distinción entre las violaciones de la norma que prohíbe el uso o amenaza de la fuerza armada en las relaciones internacionales de alcance «menor» (por ejemplo el suministro de armas de un Estado a rebeldes o grupos armados que luchan en otro contra su Gobierno, o el apoyo logístico o de otro tipo a los mismos) y las que pueden calificarse de agresión o ataque armado. La Corte es, en mi opinión, meridianamente clara al exigir, para la correcta invocación de un genuino derecho de legítima defensa, que un ataque armado en debida forma se haya producido (*CIJ Recueil*

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

Siendo esto así sólo admitiendo el concepto de legítima defensa preventiva, y previa aceptación del presupuesto de que el régimen talibán era una criatura de Al-Qaeda, cabría justificar el uso de la fuerza armada contra Afganistán⁶⁸.

Este último camino es, sin duda, el más fácil y yo diría que cómodo para todo el mundo. Para el Estado víctima, desde luego, en particular si es uno de los Grandes, que podrá conservar la iniciativa en su respuesta, pero también acaso para las propias Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad (y sus [tal vez otros] miembros permanentes) que no se «mancha las manos» en el asunto. ¿Es lo que ha ocurrido con la respuesta a los atentados del 11 de septiembre? Es difícil no creerlo así cuando se comprueba que los Estados miembros de la OTAN, diecinueve que no son los más pequeños ni los más débiles..., han considerado formalmente que los ataques del 11-S podían subsumirse en el supuesto de hecho del art. 5 del Tratado constitutivo⁶⁹; o cuando el Consejo Europeo de la Unión aprobó un documento en el que los Quince (algunos miembros de la OTAN y otros no) expresan su adhesión

1986, pp. 93-94 [párrafos 193-195] y pp. 110-111 [párrafos 210-211]). En su sentencia de 19 de diciembre de 2005, en el asunto sobre las actividades armadas en el Congo, el Tribunal se reafirma en esta posición: *vid* sobre todo párrafos 161-164; y C. GUTIÉRREZ ESPADA y M^o. J. CERVELL HORTAL: “la prohibición...” cit., párrafo 13-15

⁶⁸ Vid. en este sentido J.A. PASTOR RIDRUEJO: «¿Ha sido legal el uso de la fuerza en Afganistán?», en C. RAMÓN CHORNET (Editora), *Los retos humanitarios del siglo XXI*, PUV (Universitat de Valencia)-Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 95-109 (págs. 102 ss.); ID.: «¿Un nuevo gendarme de la paz y seguridad internacionales? A propósito de la guerra de Irak en la primavera de 2003», *Pacis Artes. Obra homenaje al profesor Julio D. González Campos*, tomo I (Derecho internacional público, y Derecho Comunitario y de la Unión Europea), Universidad Autónoma de Madrid-Eurolex, Madrid, 2005, págs. 463-478 (pág. 470).

⁶⁹ Disposición que, como es sabido, contempla el supuesto en el que «un ataque armado contra uno de los Estados partes ocurrido en Europa o en América del Norte» se considerará un ataque contra todos, por lo que cada uno de ellos «en el ejercicio del derecho de legítima defensa, individual o colectiva, reconocido por el art. 51 de la Carta (...) asistirá a la Parte atacada tomando individualmente, y de acuerdo con las otras, las medidas que juzgue necesarias, comprendido el empleo de las fuerzas armadas (...)» (Tratado del Atlántico Norte, Washington 4 de abril de 1949 [BOE de 31 de mayo de 1982]). Véase el comunicado de prensa (NATO press release 124, 12 septiembre 2001; texto completo en www.nato.int/terrorism). El 2 de octubre de 2001 la OTAN, tras recibir informaciones del Gobierno de los Estados Unidos, aceptó la culpabilidad de Al-Qaeda y Osama Ben Laden y su refugio en Afganistán, por lo que confirmó que declaraba aplicable el citado art. 5.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

inquebrantable a las tesis de los Estados Unidos⁷⁰; es difícil, sí, no creerlo así cuando se observa que el Consejo de Seguridad⁷¹, en su resolución 1368 de 12 de septiembre de 2001, se inclina expresamente por «reconocer el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de Naciones Unidas» (párrafo cuarto del Preámbulo) y, de nuevo, en la resolución 1373 de 28 de septiembre, una decisión ya en aplicación del Capítulo VII de la Carta, el Consejo «se reafirma en el derecho inmanente de legítima defensa (...) reafirmado [dice a su vez] en la resolución 1368 (2001)» (párrafo cuarto del Preámbulo), y, en fin, desencadenados ya los ataques que Estados Unidos y el Reino Unido cobijaron oficialmente bajo la legítima defensa⁷², el Consejo de Seguridad que había visto y oído, leyó (...) y calló.

Si esta impresión es correcta, deseo añadir que, en mi opinión, supone una ampliación del derecho de legítima defensa no prevista ni aceptada por el Derecho vigente; y obsérvese además que esta ampliación de la figura en la que el Consejo de Seguridad acaso se compromete no tiene que ver tanto con el Derecho consuetudinario sobre la legítima defensa que la Corte Internacional de Justicia reconoció, aunque sin precisiones ni detalles, existente en paralelo al de la Carta de Naciones Unidas en el *asunto sobre la actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra esta*⁷³, sino del derecho de legítima defensa «de conformidad con la Carta de Naciones Unidas» (afirman literalmente las resoluciones 1368 y 1373 citadas). ¿Son los sucesos de Afganistán el inicio de una nueva concepción de tan tradicional figura, que aceptaría una respuesta militar «preventiva»?; ¿lo haría

⁷⁰ Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, doc.: Conclusión y Plan de Acción (en él, por ejemplo, se lee: «Con base en la res. 1368 del Consejo de Seguridad, una respuesta americana es legítima... Los países miembros de la Unión, cada uno según sus medios, están dispuestos a comprometerse en tales acciones... Acciones que pueden dirigirse asimismo contra los Estados que ayuden, sostengan o alberguen terroristas...»).

⁷¹ No la Asamblea General, que también adoptó un texto condenando los ataques, se abstuvo de «recordar» el derecho de legítima defensa, decantándose por reclamar medidas multilaterales y colectivas, al urgir la cooperación internacional para «poner a disposición de la justicia» a los autores de los ataques del 11 de septiembre y, en general, para prevenir y erradicar los actos de terrorismo (resolución 56/1, de 12 de septiembre de 2001, párrafos 3 y 4).

⁷² Véanse por ejemplo las cartas de 7 de octubre de 2001 que tanto el Gobierno de los Estados Unidos de América como el del Reino Unido hicieron llegar ante el Consejo (doc.: S/2001/946 y 947 respectivamente). La de aquél con una latente concepción expansiva, inmoderada y casi feroz, si se me permite decirlo así, de su derecho.

⁷³ *CIJ Recueil 1986*, p. 94, párrafo 176.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

con carácter general o como una especie de *lex specialis* sólo aplicable en la lucha contra el terrorismo feroz (...).

No parece en todo caso que este único precedente sea suficiente para cambiar una norma tan consolidada, máxime cuando la posición de tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad ante la actitud de Estados Unidos y el Reino Unido con motivo de su ataque armado a Iraq (2003) fue tan tajantemente contraria a los excesos de las concepciones estratégicas «preventivas»⁷⁴.

2.1.3. (...) Y LA NUEVA «ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA» (2002 Y REVISIÓN DE 2006), CON SU CONCEPTO DE LA «GUERRA PREVENTIVA»

Se denomina así a la patrocinada por Estados Unidos, con la Administración Republicana del Presidente Georges W. Bush, tras el execrable atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York, respecto, en general de la lucha contra el terrorismo internacional, contra los Estados que lo patrocinan y aquellos que intentan obtener o tienen ya armas de destrucción en masa «*para usarlas como amenaza u ofensivamente a fin de lograr los propósitos agresivos de sus regímenes*»⁷⁵.

En esencia, la doctrina de la «guerra preventiva» sostiene que Estados Unidos corre en la actualidad su peligro más grave por causa del terrorismo y de los Estados que intentan producir o adquirir armas de destrucción en masa para amenazarlos o atacarlos. Como gráficamente se señala en el documento sobre la *Estrategia de Seguridad Nacional* elaborado por la

⁷⁴ Hay quien esta práctica más reciente le ha servido para borrar con energía sus dudas sobre la emergencia en el Derecho internacional, con motivo de la «Guerra de Afganistán», de la legítima defensa preventiva: «ese proceso fue abortado por la postura que adoptaron la mayor parte de los miembros del Consejo de Seguridad (entre ellos tres permanentes, Francia, Rusia y China) en los meses de febrero marzo de 2003 con ocasión de la crisis de Iraq» (J.A. PASTOR RIDRUEJO: «¿Un nuevo gendarme...» cit., págs. 470-471).

⁷⁵ *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América* cit., V, párrafo cuarto. La revisión que de la misma se ha hecho en marzo de 2006 mantiene toda la esencia: *The National Security Strategy of the United States of America. March 2006*, págs. 1-54 (en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006>) sobre ella vid. R. BERMEJO en la Sección de Información de la *Revista Española de Derecho Internacional*, LVIII (2006), núm. 1 (en prensa)

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

Administración republicana, «redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un solo tanque»⁷⁶. Para combatir ese peligro, Estados Unidos «actuará contra esas amenazas en surgimiento (*sic*) antes de que éstas terminen de formarse»⁷⁷. Y más en concreto: Atacará «mediante la identificación y destrucción de la amenaza antes de que llegue a nuestras fronteras (...), no dudando en actuar solos, en caso necesario, para ejercer nuestro legítimo derecho a la defensa propia con medidas preventivas contra los terroristas (...)»⁷⁸; porque Estados Unidos «ya no puede depender exclusivamente de una posición de reacción, como lo hicimos en el pasado. La incapacidad de frenar un ataque potencial, la inminencia de las amenazas de hoy y la magnitud del daño potencial que podrían causar las armas preferidas por nuestros adversarios, no permite tal opción. No podemos dejar que nuestros enemigos den el primer golpe»⁷⁹. El ataque preventivo se realizará incluso «aunque subsista incertidumbre en cuanto al momento y el lugar del ataque del enemigo»⁸⁰.

La acción preventiva de los Estados Unidos, que éste en caso necesario adoptará en solitario, alcanzará no solo a los terroristas sino también a los

⁷⁶ *Estrategia...* cit., Introducción (párrafo tercero), III (párrafo séptimo), y V (párrafo cuarto). La cita textual en el párrafo tercero de la Introducción. (Este documento puede consultarse en su inglés original en *The National Security Strategy of The United States of America*, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/htm>; yo he utilizado para mis citas la traducción extraoficial del mismo llevada a cabo por el Servicio de Noticias Gubernamental en español, <http://usinfo.gov/espanol/terror/02093001.htm>).

⁷⁷ *Estrategia...*, Introducción, párrafo quinto.

⁷⁸ *Estrategia...*, III, párrafo octavo.

⁷⁹ *Estrategia...*, V, párrafo séptimo. (Y se añade: «Durante siglos el Derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar legalmente medidas para defenderse de las fuerzas que presentan peligro inminente de ataque. Expertos jurídicos y juristas internacionales a menudo condicionan la legitimidad de la prevención a la existencia de una amenaza inminente, especialmente una movilización visible de ejércitos, armadas y fuerzas aéreas que se preparan para atacar. Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Los Estados al margen de la ley y los terroristas no buscan atacarnos usando medios convencionales. Saben que esos ataques fracasarían. En cambio, dependen de actividades terroristas y potencialmente del uso de armas de destrucción en masa, armas que pueden ocultarse fácilmente, transportarse en secreto y utilizarse sin previo aviso (...). Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario», [V, párrafos noveno, décimo y decimosegundo]).

⁸⁰ *Estrategia...*, V, párrafo decimotercero.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

Estados que les apoyen, pues «no hacemos ninguna distinción entre los terroristas y los que a sabiendas les dan refugio o les prestan asistencia»; de modo, que el objetivo inmediato de la acción preventiva «será atacar a las organizaciones terroristas de alcance mundial o a todo terrorista o Estado patrocinador del terrorismo»⁸¹. En tales casos, las acciones preventivas pueden justificar «incluso, parece, una guerra abierta que culmine con la ocupación del Estado y la remoción de su régimen político (...)»⁸².

La «guerra preventiva» puede desencadenarse asimismo contra los *Estados al margen de la ley* «que intente(n) adquirir o utilizar armas de destrucción en gran escala o sus precursores»⁸³. La lucha contra los Estados al margen de la ley no tiene plazo (...), pues «la guerra contra el terrorismo de alcance global es una empresa mundial de duración indeterminada (...), se librará en muchos frentes (...) durante un largo período de tiempo»⁸⁴.

No se descarta que las acciones preventivas que se tomen puedan serlo en defensa de otros Estados, amigos y aliados de los Estados Unidos⁸⁵, sin que en ningún pasaje del documento se limita geográficamente su ámbito

⁸¹ *Estrategia...* cit., III, párrafo segundo (también en el párrafo cuarto de la Introducción: «Estados Unidos hará responsables a aquellos países comprometidos con el terrorismo, incluso a aquellos que dan refugio a terroristas») y párrafo noveno, respectivamente.

⁸² *Vid. supra* apartado 1.3.

⁸³ *Estrategia...*, III, párrafo octavo. En un apartado posterior, el documento describe a estas entidades estatales que se encuentran al margen de la ley («En los años noventa vimos que surgió un pequeño número de Estados al margen de la ley que aunque diferentes en forma importante, comparten varios atributos. Estos Estados: tratan brutalmente a su pueblo y malgastan sus recursos nacionales en beneficio personal de sus mandatarios; no muestran respeto al Derecho internacional; amenazan a sus vecinos y violan sin reparos los tratados internacionales de que forman parte; están decididos a obtener armas de destrucción en masa, junto con otras tecnologías militares avanzadas, para usarlas como amenaza u ofensivamente para lograr los propósitos agresivos de sus regímenes; auspician el terrorismo en el mundo y rechazan los valores humanos básicos y detestan a Estados Unidos y todo lo que él represente» (V, párrafo cuarto).

⁸⁴ *Estrategia...*, Introducción (párrafo cuarto) y III (párrafo tercero asimismo).

⁸⁵ «Y como una cuestión de sentido común y de autodefensa, Estados Unidos actuará contra esas amenazas (...). No podemos defender a Norteamérica y a nuestros aliados esperando que todo salga bien (...). (...) El propósito de nuestras acciones será siempre el de eliminar una amenaza específica a Estados Unidos y nuestros aliados y amigos» (*Estrategia...*, Introducción [párrafo quinto] y V [párrafo decimoquinto]) (la cursiva es mía).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

de aplicación, por lo que podrían llevarse a cabo en cualquier lugar del mundo⁸⁶.

Lo que Estados Unidos desea evitar es que un grupo terrorista *per se* o como correa de transmisión de esos Estados al margen de la ley, o en su caso estos mismo directamente, cometan atentados a gran escala contra las fuerzas militares, la población civil o los intereses de la nación dentro y fuera del país⁸⁷, y como hemos visto los de Estados amigos y aliados.

En suma, el Gobierno de los Estados Unidos se reserva el derecho de lanzar ataques armados preventivos para impedir que un grupo terrorista cometa un ataque a gran escala contra sus intereses, población civil o fuerzas armadas o los de sus amigos y aliados; para acabar con la ayuda que un Estado presta al terrorismo mundial, ocupando su territorio y derrocando a su régimen político si se considera necesario; o contra un Estado que intenta adquirir o utilizar para amenazar o atacar a Estados Unidos o a sus amigos y aliados armas de destrucción en masa. Estos ataques preventivos podrán llevarse a cabo en cualquier parte del mundo y a lo largo de un período indefinido de tiempo. En todos los casos las decisiones que se tomen se fundamentarán en el juicio sobre la situación al que unilateralmente el Gobierno de los Estados Unidos haya llegado.

Es interesante añadir que el concepto de acción militar preventiva ha calado ya en algún otro país y pudo haberlo hecho en otros. En el primer supuesto se sitúa sin duda el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁸⁸; en el

⁸⁶ «Afganistán ha sido liberado (...). Pero no es solo en este campo de batalla donde nos enfrentaremos a los terroristas. Miles de terroristas siguen en libertad y han establecido células en Norteamérica, Sudamérica, Europa, África, el Oriente Medio y en toda Asia» (*Estrategia...*, III, párrafo cuarto).

⁸⁷ «El blanco de estos ataques son nuestras fuerzas militares y nuestra población civil (...). Como se demostró con las pérdidas del 11 de septiembre de 2001, el objetivo específico de los terroristas es causar víctimas civiles en gran escala, y estas pérdidas serían exponencialmente más graves si los terroristas adquieren y utilizan armas de destrucción en masa (*Estrategia...*, V, párrafo decimosegundo).

⁸⁸ Vid. J.A. GONZÁLEZ VEGA: «Política de defensa, uso de la fuerza y legalidad internacional: Una aproximación a las concepciones estratégicas desde la perspectiva del Derecho Internacional», *Cuadernos Aragoneses de Economía*, vol. 14 (2004), núm. 2, págs. 363-396 (págs. 379-380). No obstante, el Ministerio de Defensa británico no se ha atrevido a incluir ese concepto en la última edición de su Manual sobre los conflictos armados, texto que «is intended as a description of the law as at 1 July 2004» y en el que considera como únicas excepciones a la prohibición del uso de la fuerza la autorización del Consejo de Seguridad, la legítima defensa «if an armed attack occurs» y, excepcional-

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

segundo lo hubiera, quizás, estado España. Y es que el entonces Presidente del Gobierno, en un discurso a los Mandos de las Fuerzas Armadas de 21 de octubre de 2003 mencionó la eventualidad de «emprender acciones de carácter anticipativo aunque estén restringidas a determinados casos», posiblemente con base en un documento firmado por el a la sazón Jefe de Estado Mayor de la Defensa sobre la Estrategia Militar Española⁸⁹.

Item más. El diario estadounidense *The Washington Post* ha informado muy recientemente sobre la revisión en curso que el Pentágono efectúa de los procedimientos nucleares de los Estados Unidos tal y como se aprobaron por última vez en 1995. En un documento, que espera sólo según el diario la aprobación final de D. Rumsfeld, se estudian de nuevo todos los aspectos formales y protocolos que deben seguirse en el caso de que Estados Unidos decida lanzar un ataque nuclear, y en él se contempla la posibilidad de aprobar ataques nucleares preventivos en determinados supuestos⁹⁰.

2.2. La comisión de Naciones Unidas de Observación, Verificación e Inspección (UNMOVIC)

El Consejo de Seguridad decide, a finales de 1999, sustituir el Comité Especial creado por su resolución 661 (1990) con motivo de la «Guerra del

mente y de acuerdo con las circunstancias de cada caso, para evitar catástrofes humanitarias (citando Iraq, 1991 y Kosovo 1999) (*The Manual of the Law of armed conflict. UK Ministry of Defence*, Oxford University Press, Oxford, 2004, págs. X y 2-3).

⁸⁹ Las ideas de fondo del discurso presidencial (que fue reproducido en su integridad por *El País* de 22 de octubre de 2003) aparecen de nuevo en la respuesta dada a la pregunta del diputado de Izquierda Unida en el Congreso Sr. Llamazares en la sesión del 5 de noviembre (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VII Legislatura, núm. 292, sesión plenaria núm. 279, de 5 de noviembre de 2003, pág. 15.361). En el mencionado documento sobre la Estrategia Militar de España el concepto de «anticipación» se considera como uno de los principios rectores de la nueva concepción estratégica que pretende mantenerse (*vid.* J.A. GONZÁLEZ VEGA: «Política de defensa...» cit., págs. 379-383 y 390-392).

⁹⁰ Como ante una «inminente agresión de armas biológicas...» o con un enemigo que «trate de utilizar armas no convencionales contra Estados Unidos, sus aliados o poblaciones civiles» (MARTA G. HONTORIA: «Estados Unidos aplicará a su arsenal nuclear la doctrina del ataque preventivo de Bush», *La Razón*, lunes 12 de septiembre de 2005, pág. 19).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

Golfo» (1990-1991) (UNSCOM)⁹¹ por un nuevo órgano, la Comisión de Naciones Unidas de Observación, Verificación e Inspección (UNMOVIC), presidida por el prestigioso diplomático sueco Hans Blix⁹².

Con ella, se prevé un reforzamiento del sistema de control y de inspección del cumplimiento por Iraq de las obligaciones de desarme que le impuso, y aceptó, la resolución 687 (2001). La resolución 1284 (1999) exige de Iraq una correcta cooperación con la Comisión de Observación, Verificación e Inspección y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) como condición ineludible para pensar en una suspensión progresiva del embargo que el Consejo de Seguridad impuso a Iraq por su agresión a Kuwait y en general como consecuencia de la «Guerra del Golfo», medidas coercitivas no armadas que, finalizado ya el conflicto, la resolución 687 (2001) antes mencionada confirmó.

2.3. Ni la Resolución 687 (2001) del Consejo de Seguridad, ni la 1441 (2002), ni su encadenamiento (...)

En 1990, como es sabido, tras la invasión y ocupación de Kuwait por Iraq, la resolución 678 (1990) autorizó a una coalición de Estados dirigidos por Estados Unidos de America a desencadenar una guerra para expulsar al invasor, abriendo así una práctica que el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas no había previsto y que continuó llevando a cabo al menos a lo largo de cuatro o cinco años; una práctica que acaso haya llegado a alcanzar rango consuetudinario⁹³. Pues bien, la «Guerra de Iraq» (2003) se desarrolló incumpliendo esta práctica, pues Estados Unidos y Gran Bretaña no fueron autorizados por el Consejo de Seguridad para emplear «todos los medios necesarios» a fin de hacer cumplir a ese país las resoluciones del Consejo.

⁹¹ Vid. C. GUTIÉRREZ ESPADA y E. SILVELA-DÍAZ CRIADO: *El conflicto de Irak I* cit., capítulo II, 2.4.

⁹² Resolución 1284, de 17 de diciembre de 1999, que fue adoptada por once votos a favor y cuatro abstenciones (Francia, Rusia, Malasia y Siria). vid. R. POPA: *La mission de désarmement de l'ONU en Irak. Bilan d'une expérience sans précédent*, Pédone, París, 2005.

⁹³ Vid. C. GUTIÉRREZ ESPADA y E. SILVELA DÍAZ-CRIADO: *El conflicto de Irak I* cit., capítulo II, apartados 5 y 6.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

Y es que dicho conflicto no puede justificarse en la «reviviscencia» de la autorización del uso de la fuerza que el Consejo concedió (resolución 678 de 1990) a causa de un pretendido incumplimiento de su resolución 687 (2001), ni tampoco en su resolución 1441 (2002), ni, a la postre, con base en el «encadenamiento» de las resoluciones, las citadas y *compris*, que en general se adoptaron contra Iraq con motivo de la «Guerra del Golfo».

En su carta al Presidente del Consejo de 20 de marzo de 2003, el mismo día del inicio de la guerra, el representante permanente de los Estados Unidos invocó para justificarlo su resolución 687 (1991), dado que en su opinión las obligaciones que esta impuso a Iraq, en particular en materia de desarme, eran una condición para el alto el fuego y, afirmaba el Sr. Negroponte en su carta, «se ha reconocido y entendido desde hace tiempo que una violación grave de esas obligaciones elimina la orden (¿) de cese el fuego y restablece la autorización para hacer uso de la fuerza en virtud de la resolución 687 (1991)»⁹⁴. No es verdad: *Primero* porque la resolución 687 (1991), que sí condiciona la entrada en vigor de un alto el fuego definitivo a la aceptación expresa y formal de sus condiciones a este mismo país por Iraq, lo que por lo demás ocurrió como el propio Consejo de Seguridad puso explícitamente de manifiesto (consumiéndose pues así la autorización del uso de la fuerza que la resolución 678 de 1990 concedió)⁹⁵, no preve nada sobre qué pasaría si más tarde Iraq violara de nuevo gravemente esas obligaciones; interpretar, sobre la base de este silencio, la resurrección de una decisión tan grave como la autorización del uso de la fuerza concedida más de diez años antes no me parece razonable ni en consecuencia aceptable⁹⁶. *Segundo* porque, como veremos, el Consejo de Seguridad decidió dar a Iraq una última oportunidad en su resolución 1441 (2002), que salva así la resolución 687 (1991), convirtiéndose ella a

⁹⁴ S/2003/351, distribuido el 21 de marzo. También el Reino Unido y Australia, con fuerzas armadas en el teatro de operaciones, dirigieron sus cartas al Presidente del Consejo de Seguridad (respectivamente, S/2003/350 y 352, de 21 de marzo de 2003).

⁹⁵ *Vid.* C. GUTIÉRREZ ESPADA y E. SILVELA DIAZ-CRIADO: *El Conflicto de Irak I* cit., capítulo II, apartado 4.1; también S. FORATI: *Diritto dei Trattati e responsabilità internazionale*, Giuffré, Milán, 2005, en nota 139 de la pág. 95.

⁹⁶ El profesor PASTOR RIDRUEJO ha llegado a calificar la tesis estadounidense de «artificiosa (...) y rebuscada, propia de leguleyos» («¿Un nuevo gendarme...?» cit., pág. 467).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

partir de su adopción en el punto de referencia ineludible. Y, *en fin*, no se compadece la invocación de la resolución 687 (1991) como justificación jurídico del inicio de un ataque armado contra Iraq con los hechos de quienes lo llevaron a cabo, pues tanto Estados Unidos como el Reino Unido buscaron desesperadamente obtener una autorización al efecto del Consejo de Seguridad antes de ponerse el traje de la guerra (...).

No considero tampoco que la resolución 1441, de 8 de noviembre de 2002, pueda dar cobertura jurídica al empleo de la fuerza que desde los primeros meses del 2003 llevaron a cabo los ejércitos de ambos países contra el Estado de Iraq⁹⁷. Dicha resolución concede a Iraq, que no había cumplido todas las obligaciones que el Consejo de Seguridad le había impuesto con la resolución 687 (1990)⁹⁸, «una última oportunidad de cumplir (...)», instaurando «un régimen de inspección reforzada con el objetivo de llevar a una conclusión cabal y verificada el proceso de desarme establecido por la resolución 687 (1990) y las resoluciones ulteriores del Consejo»⁹⁹. A tal efecto, dispone asimismo que el incumplimiento de su texto «se comunicará al Consejo para su evaluación de conformidad con los párrafos 11 y 12»¹⁰⁰. Y, en fin, el Consejo de Seguridad acuerda reunirse de inmediato si recibe informes del Presidente Ejecutivo de la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (CNUVVI/UNMOVIC) o del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) comunicando el incumplimiento por Iraq de sus obligaciones en materia de desarme, incluidas las relativas a las inspecciones en virtud de la resolución 1441 (2002), y ello a los efectos de «examinar la situación y la necesidad de que se cumplan plenamente todas sus resoluciones en la materia con objeto de asegurar la paz y seguridad internacionales»¹⁰¹. La resolución 1441 (2002) finaliza recordando a Iraq, en su párrafo 13, que de seguir infringiendo sus obligaciones «se expondrá a graves consecuencias».

⁹⁷ Para un análisis del proceso de elaboración de la resolución 1441 (2002), D. BONDÍA GARCÍA: «¿Supone la res. 1441 (2002) un cheque en blanco? o cómo justificar las violaciones del Derecho internacional», *Agenda ONU. Anuario de la Asociación de las Naciones Unidas para España*, núm. 6 (2003-2004), págs. 113-147.

⁹⁸ *Vid.* C. GUTIÉRREZ ESPADA y E. SILVELA DÍAZ-CRIADO: *El Conflicto de Irak I*, capítulo II, apartado 4..

⁹⁹ Resolución 1441 (2002), párrafo 2.

¹⁰⁰ *Ibidem*, párrafo 4.

¹⁰¹ Resolución 1441 (2002), párrafos 11 y 12.

¹⁰² *El País*, de 9 de abril de 2003.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

Cuando Estados Unidos y el Reino Unido desencadenaron su ataque contra Iraq, la Comisión de inspectores en ningún caso había declarado el incumplimiento por este Estado de la resolución 1441 (2002); por el contrario, días y aún horas antes de la Guerra los inspectores pidieron más tiempo, de «semanas o meses» habló su Presidente Hans Blix en la sesión del Consejo de 19 de marzo de 2003 (un día antes del inicio de los ataques contra territorio iraquí), para cumplir su mandato. La guerra se desencadenó, pues, sin que el régimen de inspección reforzado que la resolución 1441 (2002) estableciera llegase al final de sus trabajos; el jefe de los inspectores, Hans Blix, lo ha reiterado expresamente, cuando la guerra con Iraq ya había finalizado, en varias ocasiones, una de ellas en unas declaraciones a la prensa en las que precisó de nuevo que «unos cuantos meses más» hubieran permitido determinar si Iraq tenía o no armas de destrucción en masa¹⁰². Y siendo esto así no sería de aplicación el mencionado párrafo 13 de la resolución.

Pero es que aunque lo fuera, la fórmula concreta utilizada me parece lo suficientemente ambigua, en una cuestión tan delicada, como para ser capaz de justificar *per se* jurídicamente, esto es, sin una segunda y explícita resolución, el uso de la fuerza armada por un Estado o una coalición de Estados¹⁰³, máxime cuando, como era perfectamente conocido, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad diferían radicalmente sobre la interpretación de esta cuestión, unos (con «intereses creados» en el asunto como Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) que defendieron una vez desencadenada la guerra la presencia en la misma resolución 1441 (2002) del gatillo con el que disparar y otros (Francia, Rusia y China) que no lo veían en su texto. De hecho, diez de los quince miembros del Consejo dejaron claro en sus explicaciones de voto que dicha resolución no autorizaba uso alguno de la fuerza¹⁰⁴; cuatro, sin ser tan explícitos, se expresaron de forma que según

¹⁰³ En el mismo sentido, Ph. WECKEL: «L'usage deraisonnable de la force», *Revue Générale de Droit International Public*, 107 (2003), núm. 2, págs. 377-400 (págs. 382 ss.)

¹⁰⁴ No sólo Francia, Rusia y China, miembros permanentes, sino además Méjico, Irlanda, Siria, Bulgaria, Noruega y Camerún; incluso el Reino Unido (!) se expresó en términos inequívocos en este punto: Vid. en particular la intervenciones de los Sres. Levitte (Francia), Lavrov (Rusia), Zhang Yishan (China) y Greenstock (Reino Unido) en la sesión de 8 de noviembre de 2002 (S/PV.4644, págs. 5, 9, 13 y 5).

¹⁰⁵ Singapur, Colombia, Guinea y Mauricio (S/PV.4644 cit.).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

el sentido material de sus términos mantenían esa misma posición¹⁰⁵; sólo Estados Unidos dejó traslucir una calculada ambigüedad, pues si de una parte el Sr. Negroponte afirmó *expressis verbis* que «no hay ‘gatillos ocultos’ ni ninguna automatismo respecto del uso de la fuerza» en el texto que se había aprobado por otra también sostuvo que Estados Unidos desarmaría a Iraq con o sin una nueva resolución¹⁰⁶.

No debían por lo demás ni Estados Unidos ni el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte estar muy convencidos de la cobertura jurídica que la resolución 1441 (2002) les proporcionaba cuando antes de iniciar la «Guerra de Iraq» (2003) patrocinaron, con el apoyo de España¹⁰⁷, una nueva resolución que les autorizara a ello, y solo el escasísimo apoyo generado (Bulgaria) forzó a sus patrocinadores a retirar un texto en el que, en su versión inicial, se «decidía» que Iraq no había aprovechado la última oportunidad que la resolución 1441 (2002) le había concedido y, en una versión modificada se daba a ese país un plazo a modo de *ultimátum*¹⁰⁸.

La imposibilidad de justificar la «Guerra de Iraq» (2003) con base en las resoluciones del Consejo, en particular la 678 (1990) en relación con la 687 (1991) y la 1441 (2002), es opinión compartida por la «práctica unanimidad» de la doctrina europea¹⁰⁹. Y de creer a Scott Ritter ya el 29 de agosto de 2002, tres meses antes prácticamente de la adopción de la

¹⁰⁶ «De una u otra manera el Irak será desarmado. Si el Consejo de Seguridad no actúa (...) esta resolución no impide a ningún Estado miembro actuar para defenderse contra la amenaza planteada por el Irak» (S/PV.4644).

¹⁰⁷ Sobre la posición española sobre la guerra y su implicación en la misma desde un punto de vista constitucional *vid.* A. REMIRO BROTONS: «Guerras del Nuevo Orden: Iraq, la agresión de los Democráticos Señores», *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2003*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, págs. 17-53 (pág. 50); C. JIMÉNEZ PIERNAS: «La política exterior española en torno a Irak y la relevancia del consenso en los ordenamientos interno e internacional», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2003*, págs. 263-290 (sobre todo págs 284 ss.).

¹⁰⁸ El proyecto de resolución se presentó el 24 de febrero de 2003 (siendo distribuido el 7 de marzo, S/2003/215) y se publicó íntegro, así como su versión modificada, por el diario *El País* (de 25 de febrero y 8 de marzo de 2003). Tras su debate fue retirado (*vid.* sobre todos las sesiones del 7, 11 y 12 de marzo, S/PV.4714, 4717 y 4717/Resumption 1).

¹⁰⁹ *Vid.* M. IOVANE Y F. DE VITTOR: «La doctrine européenne et l'intervention en Iraq», *Annuaire Français de Droit International*, XLIX (2003), págs. 3-16 (pág. 15 y nota 50 de la misma).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

resolución 1441 (2002), el Presidente Bush aprobaba la estrategia a seguir en la guerra contra Iraq¹¹⁰.

Y creo, en fin, que es posible afirmar que la ausencia de autorización del uso de la fuerza armada empleado contra Iraq forma parte también de los presupuestos, acaso enredado en algún pliegue del subconsciente, sobre los que se mueve tanto el Informe (2004) en este tema del Grupo de Alto Nivel que nombrara el Secretario General para proponer reformas de la Carta como el que el propio Koffi Annan adoptó (2005), con base en él, para su presentación en la Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno de septiembre de 2005¹¹¹.

2.4. No hay, tampoco, otras justificaciones (...)

La Carta de Naciones Unidas (1945), como es sabido, prohíbe a los Estados el uso de la fuerza en las relaciones internacionales salvo, aparte el supuesto de autorización del Consejo de Seguridad, en legítima defensa (artículos 2.4 y 51); en su resolución sobre esta cuestión de 2003, el Instituto de Derecho Internacional ha confirmado esta interpretación, y un año después el Manual «oficial» del Ministerio de Defensa británico (sí, de Gran Bretaña) sobre los conflictos armados casi¹¹².

No es posible, sin embargo, aplicar la excepción de la legítima defensa al supuesto de Iraq, pues la legítima defensa cubre el uso de la fuerza armada por un Estado víctima de un ataque de envergadura llevado a cabo contra él: Ya por las fuerzas armadas de otro, que penetran en su territorio, lo bombardean o atacan sus fuerzas terrestres, navales o aéreas o a su flota mercante o aérea (civil); ya por grupos armados «enviados» por un Estado para cometer en otro actos de gravedad equiparable a los mencionados o respecto de cuyos actos un Estado, que no ha enviado a esos grupos, «participe sustancialmente»¹¹³.

¹¹⁰ Citando un informe del Departamento de Defensa posterior al fin de la guerra que publicó en septiembre de 2003 el diario *The Washington Post* («No todos estaban equivocados respecto de Iraq», *El País*, de 6 de febrero de 2004, págs. 11-12).

¹¹¹ *Vid. infra* apartado 7.2 *in fine* de este mismo capítulo.

¹¹² Declaración de Brujas sobre el recurso a la fuerza, de 2 de septiembre de 2003; *The Manual...* cit., págs. X, 2-3.

¹¹³ Artículo 51 de la Carta y artículo 3, letras a, b, c y g de la Definición de la Agresión aneja a la resolución 3314 (XXIX) adoptada el 14 de diciembre de 1974 por la Asamblea General de Naciones Unidas.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

Pero ni Iraq atacó con su ejército a Estados Unidos y/o a Gran Bretaña ni desde luego envió a territorio de ambos grupos armados para cometer actos de gravedad equiparable ni participó sustancialmente en actos armados de ese tipo cometidos por grupos armados existentes en dichos países.

Tampoco podría justificarse la «Guerra de Iraq» (2003) aun de aceptar, que no es mi caso, la «nueva lectura» que algunos hacen del concepto de legítima defensa tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, según la cual el Derecho internacional contemporánea permitiría con base en el concepto de legítima defensa adelantarse a los ataques terroristas mediante el uso de la fuerza contra los Estados que los protegen y ayudan, como ocurriera con el Afganistán de los talibanes y su colaboración con la organización terrorista Al-Qaeda que reivindicó los ataques a las Torres Gemelas (Nueva York) y el Pentágono (Washington).

Nadie alegó la comisión de actos terroristas comparables a los del 11-S a partir de bases en territorio iraquí o por personas enviadas por el Gobierno iraquí o por líderes refugiados en su territorio; y, de otro, porque, afirmaciones genéricas aparte, nunca se ha probado esa conexión¹¹⁴; ni siquiera los servicios de inteligencia estadounidenses y británicos, que lo intentaron tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 pudieron demostrar implicación alguna del régimen de Sadam Hussein en su comisión¹¹⁵. Como el *Carnegie Endowment Center for International Peace* ha puesto de manifiesto en los primeros días del mes de enero de 2004, en un informe acerca de los motivos reales de la «Guerra de Iraq»: «No hay prueba sólida alguna sobre la existencia de una cooperación entre el Gobierno de Sadam y Al-Qaeda»¹¹⁶.

Y, en fin, la justificación de la «Guerra de Iraq» (2003) por pretender acabar con un Gobierno tiránico y liberar a su oprimido pueblo no parece aceptada por el Derecho internacional contemporáneo¹¹⁷.

¹¹⁴ En este mismo sentido P. PICONE: «La Guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell' unilateralismo», *Rivista di Diritto Internazionale*, LXXXVI (2003), núm. 2, págs. 329-393 (págs. 368-374).

¹¹⁵ *Vid.* CH. GRAY: *International law and the use of force*, Oxford University Press, Oxford, 2004 (2.^a edición), págs. 180-181.

¹¹⁶ *Le Monde*, samedi 10 janvier 2003, pág. 3.

¹¹⁷ *Vid. ad ex.* C. GUTIÉRREZ ESPADA: «La 'contaminación' de Naciones Unidas y las resoluciones 1483 y 1511 (2003) del Consejo de Seguridad», *Anuario de Derecho Internacional*, XIX (2003), págs. 71-88 (págs. 77-78).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

2.5. La agresión, pues, estadounidense y británica contra Iraq

Hay quien, aun considerando ilegal el ataque armado contra Iraq por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña, entiende que el mismo no puede asimilarse al que Iraq llevó a cabo contra Kuwait en 1990, una genuina agresión armada, esto es, la violación grave de la norma que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, sino más bien «un exceso de poder en el recurso a la coerción armada»; y es que, se dice, «la acción de la Coalición no es insusceptible de conectarse con las actividades de interés general propios de la seguridad colectiva»¹¹⁸.

No debe aceptarse el argumento. Yo no se si las intenciones de Estados Unidos y Gran Bretaña eran o no distintas a las que Iraq tuvo cuando ocupó y se anexionó Kuwait, que no lo parecen en todo caso, pero sí se que los hechos fueron los mismos, el uso de la fuerza armada contra otro Estado sin posible justificación jurídica. Un uso, en fin, perfectamente subsumible en los artículos 1, 2 y 3, letras a, b, c y e de la Definición de la Agresión aneja a la resolución 3314 (XXIX), de 13 de diciembre de 1974, de la Asamblea General¹¹⁹.

Las consecuencias son importantes. La agresión constituye una violación grave de la norma que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y su comisión implica la vulneración del *ius cogens*. Según el Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001) ese tipo de conductas genera para su autor la obligación, por supuesto de reparar íntegramente los perjuicios causados, pero además da lugar al nacimiento de ciertas obligaciones para todos los miembros de la sociedad internacional, a saber: No reconocer la situación creada por esa violación grave, no ayudar en forma alguna a su autor a consolidarla y cooperar para poner fin, si es que continúa, a dicha conducta; y si bien la última de estas obligaciones forma parte aún del desarrollo progresivo del Derecho

¹¹⁸ Ph. WECKEL: «L'usage déraisonnable...» cit., pág. 389.

¹¹⁹ En el mismo sentido, *ad ex.*, R. PANIAGUA REDONDO Y X. PONS RAFOLS: «La guerra y ocupación de Iraq. Legalidad y posición de las Naciones Unidas», *Agenda ONU. Anuario de la Asociación de las Naciones Unidas para España*, núm. 6 (2003-2004), págs. 13-111 (pág. 32); REMIRO BROTONS: «Guerras del Nuevo Orden: Iraq...» cit., págs. 17-53 (sobre todo págs. 23, 38, 41); M. IOVANE y F. DE VITTOR: «La doctrine...» cit., pág. 29; VILLANI: *L'ONU...* cit., págs. 147-149.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

internacional, las dos primeras integran ya, entiende la CDI, el Derecho internacional general¹²⁰.

Item más: El Proyecto de la Comisión otorga en tales casos a todos los Estados del mundo el derecho a invocar la responsabilidad internacional del culpable ante un órgano o tribunal internacional con jurisdicción sobre el caso, y no descarta la posibilidad de que todos los Estados del mundo puedan adoptar contramedidas no armadas contra el culpable a fin de que haga frente, si es que se resiste, a su responsabilidad¹²¹.

¿En qué posición queda el Consejo de Seguridad y los Estados que lo forman tras sus resoluciones 1483 (2003), 1511 (2003) y 1546 (2004) a las que me referiré enseguida? Tres mellas sin duda en la afilada hoja del cuchillo que se decía cortaba el bacalao del Derecho internacional consuetudinario en este punto (...).

Porque ningún Estado ni órgano de Naciones Unidas se ha movido en relación con este problema. Era lógico pensarlo del Consejo de Seguridad, en el que hubiera resultado muy difícil reunir los votos necesarios para obtener una resolución (¡declarando la agresión cometida por Estados Unidos y Gran Bretaña!) y desde luego imposible evitar los vetos de dos de sus miembros permanentes.

No tanto lo era respecto de la Asamblea General. Yemen, que ejercía a la sazón la Presidencia del grupo de Estados árabes, pidió el 8 de abril de 2003 la inclusión en el Programa de ésta de un tema sobre «la situación en Iraq», para al día siguiente solicitar un aplazamiento del examen de su solicitud (...) ¹²², es decir, «fuese y no hubo nada».

2.6. Su ocupación y la progresiva implicación de Naciones Unidas

2.6.1. LA OCUPACIÓN DE IRAQ POR LAS FUERZAS DE LA COALICIÓN

La gestión de la ocupación de Iraq, regida en sus inicios por el IV Convenio de La Haya de 1907 y reglamento anexo así como el IV Con-

¹²⁰ Artículo 41 (vid. C. GUTIÉRREZ ESPADA: *La responsabilidad internacional [consecuencias del hecho ilícito]*, párrafos 59-61 [Ediciones Diego Marín, Murcia, 2005]).

¹²¹ Artículos 48 y 54 respectivamente (vid. C. GUTIÉRREZ ESPADA: *La responsabilidad internacional...* cit., párrafos 71-82 y 98-103).

¹²² A/57/236 y A/57/236/Add. 2.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

venio de Ginebra (1949)¹²³, fue evolucionando hasta desembocar en un régimen mixto en el que a las mencionadas normas de Derecho Internacional Humanitario se añadieron las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, en esencia sus resoluciones 1483 y 1511 (2003) y la 1546 (2004) que analizaremos después.

Se estableció así una estructura administrativa dual formada tanto por los órganos de la Coalición ocupante que inicialmente gestionaron la ocupación y los iraquíes por ella designados (la Autoridad y el Consejo de Gobierno provisional) como por una administración territorial internacional (la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Iraq). Tuvo, a esta última me refiero, en sus comienzos un papel muy secundario, de asistencia humanitaria y de ayuda a la formación de nuevas instituciones de gobierno, pero poco a poco sus funciones, una vez designado el Gobierno provisional iraquí, fueron aumentando a petición de éste¹²⁴.

La administración territorial de Iraq tras la guerra ha tenido, y sigue teniendo, enormes dificultades tanto por su falta de legitimidad de origen como por no haber suscitado la legitimidad de ejercicio capaz para incitar a la población del país a colaborar con las nuevas autoridades¹²⁵.

Como botón de muestra baste citar las prórrogas acordadas a fin de conseguir un texto para la Constitución iraquí que habrá de votarse en otoño y satisfaga a chiítas, kurdos y sunnitas (...) sin éxito, pues la minoría sunní no dará, parece, sus votos al proyecto finalmente presentado cuando escribo (30 de agosto de 2005)¹²⁶.

¹²³ Convención IV relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre y Reglamento anexo (<http://www.icrc.org/dih>); Convenio IV relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra (BOE de 2 de septiembre de 1952).

¹²⁴ Vid. A.J. RODRIGO HERNÁNDEZ: «La administración territorial de Irak», en C. García Segura y A.J. Rodrigo Hernández (editores): *El imperio inviable. El ordenamiento internacional tras el conflicto de Irak*, Tecnos, Madrid, 2004, págs. 165-194 (sobre todo págs. 174-187).

¹²⁵ Vid. A.J. RODRIGO HERNÁNDEZ: «La administración...» cit., págs. 187-192; M. COMA CANELLA: «Estados Unidos», *Panorama estratégico 2004-2005*, Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano, Madrid, Ministerio de Defensa, 2005, págs. 107-136 (págs. 113-120); J.L. CALVO ALBERO: «Irak», *Panorma...*, págs. 207-233 (págs. 212 ss. sobre todo).

¹²⁶ Según el artículo 61 de la Ley para la Administración del Estado de Irak durante el período transitoria adoptada el 8 de marzo de 2004 por el Consejo de Gobierno iraquí, la nueva Constitución debe ser aprobada en referéndum antes del 15 de octubre de 2005. Este calendario fue hecho suyo por el Consejo de Seguridad (resolución 1546 [2004], párrafo 4).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

No parece que haya sido una conducta generalizada, por lo que (si no queremos confundir el bosque con la individualidad de sus árboles) podría decirse que la ocupación de Iraq parece haberse llevado a cabo en conjunto y en términos generales con respeto del Derecho Internacional Humanitario, pero la brutalidad de las imágenes pesan demasiado en el alma para no denunciar situaciones terribles de malos tratos y torturas infligidos por las fuerzas de la coalición a presos iraquíes; crímenes que no parecen haber sido condenados por los tribunales militares de los Estados implicados con la gravedad que los hechos probablemente merecían¹²⁷.

2.6.2. LA «CONTAMINACIÓN» DE NACIONES UNIDAS

Si la doctrina ha podido distinguir, en el proceso de implicación de la Organización de Naciones Unidas en la post-guerra de Iraq¹²⁸, hasta seis etapas, las resoluciones 1483 y 1511 (2003) así como la 1441 (2002) de su Consejo de Seguridad son, sin duda, los jalones estelares.

2.6.2.1. *Las resoluciones 1483 y 1511 (2003)*

Terminada la «guerra» e iniciada la «ocupación», el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó su resolución 1483 (2003) en la que, a mi juicio, concede a Estados Unidos y Gran Bretaña lo que les negó antes de la «guerra».

«Allí», la actitud de Francia, Alemania, Rusia y China impidió conseguir a estadounidenses y británicos lo que querían, aunque luego dijeran que no, desesperadamente, una segunda resolución en la se constatará formalmente por el Consejo el incumplimiento por Iraq de las condiciones

¹²⁷ Vid. ad ex. M. CASTILLO DAUDÍ: «La ocupación militar de Irak ante el Derecho internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, LV (2003), núm. 1, págs. 223-243; R. BERMEJO GARCÍA: «La guerra de Iraq y el Derecho internacional humanitario», en C. RAMÓN CHORNET (Editora), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, PUV (Universitat de Valencia)-Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 11-31; E. LÓPEZ-JACOISTE: «Los prisioneros de Abu Ghraib y el Derecho internacional humanitario», *Revista Española de Derecho Internacional*, LVI (2004), núm. 2 (en prensa).

¹²⁸ R. PANIAGUA Y X. PONS: «La guerra ...», págs. 34-37, 38 ss.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

impuestas en su resolución 1441 (2002) y, en consecuencia, se autorizara a utilizar la fuerza armada contra ese país; aquéllos entendía, en las circunstancias que en el asunto se presentaban, no justificada esa pretensión. Estados Unidos y Gran Bretaña tuvieron, por tanto, que desencadenar su ataque sin la previa autorización del Consejo de Seguridad (...).

«Aquí», el Consejo por catorce votos a favor y la sola abstención de Siria¹²⁹, reconoce la autoridad de Estados Unidos y Gran Bretaña como potencias ocupantes, a las que denomina «la Autoridad»¹³⁰, sin pronunciarse sobre los comportamientos que llevaron a ambos países a dicha situación; el Consejo pide al Secretario General de Naciones Unidas que nombre un Representante Especial para Iraq, al que encomienda tareas «en coordinación con la Autoridad»¹³¹, con lo que la Organización de Naciones Unidas como tal pasa a colaborar con los ocupantes; apoya que la Autoridad, en colaboración con el Representante Especial, dirija una administración provisional iraquí que actúe como autoridad de transición¹³², con lo que se implica directamente en la construcción de un nuevo régimen político para un Estado soberano, tras el derrocamiento por fuerzas armadas extranjeras del que existía sin una sola palabra sobre la legalidad de conducta tal; pide directamente al mismo Secretario General que siga llevando a cabo determinadas funciones «en coordinación con la Autoridad»¹³³ (...).

Al actuar de este modo, lo que por lo demás y como veremos después tiene su explicación y genera consecuencias, el Consejo de Seguridad y muy en particular aquellos de sus miembros permanentes que se opusieron en una fase anterior a Estados Unidos y Gran Bretaña (Francia, Rusia y China) han conseguido que la Organización de Naciones Unidas quede de algún modo «contaminada» por el comportamiento de algunos de sus Estados miembros.

¡Ni siquiera la Asamblea General ha abierto la boca en esta cuestión!¹³⁴, asumiendo así también el órgano plenario de Naciones Unidas su porción de culpa en tan lamentable asunto.

¹²⁹ Que pese a no dar su voto, comentó en alguna sede ciertos aspectos positivos de su texto.

¹³⁰ Resolución 1483 (2002), párrafo decimotercero del preámbulo (el término fue utilizado por el embajador estadounidense Negroponte en su carta de 8 de mayo de 2003).

¹³¹ *Ibidem*, párrafo 8.

¹³² *Ibidem*, párrafo 9.

¹³³ *Ibidem*, párrafo 16.

¹³⁴ Los Estados de la Liga Árabe que la habían solicitado retiraron más tarde su petición de una reunión al efecto de la misma (*vid. supra* apartado 5 *in fine*).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

La resolución 1483 (2003) del Consejo de Seguridad busca como eje central eliminar el control económico que con el Programa «Petróleo por Alimentos» se impuso al régimen de Sadam Hussein. Naciones Unidas controlaba con él la explotación y comercialización de los recursos petrolíferos de Iraq para, con el producto de su venta, adquirir alimentos y medicinas que aliviasen a la población iraquí de las miserias del embargo¹³⁵. El Consejo de Seguridad ordena ahora al Secretario General «que ponga término» en el plazo de seis meses desde la fecha de adopción de su resolución («en coordinación con la Autoridad» repárese) «al funcionamiento del programa “petróleo por alimentos” (el “Programa”) (...) transfiriendo la responsabilidad por la administración de toda actividad restante en virtud del Programa a la Autoridad»¹³⁶.

También se levantan todas las sanciones que el Consejo de Seguridad había impuesto a Iraq desde la «Guerra del Golfo» (1990-1991), contrariamente a lo que pretendían Francia, Alemania y Rusia, que sugirieron la mera «suspensión» de las mismas con un seguimiento del tema por el Consejo y la adopción de las medidas adecuadas según la evolución. La resolución 1483 (2003) sigue por el contrario las tesis de los Estados Unidos y levanta sin más todas las sanciones impuestas¹³⁷ con la sola excepción de mantener las «prohibiciones relacionadas con la venta o el suministro al Iraq de armas y material conexo»¹³⁸.

Por lo demás, se otorga a Naciones Unidas un papel «fundamental» en ciertos ámbitos materiales: La asistencia humanitaria y la creación de instituciones nacionales y locales para un gobierno representativo¹³⁹. El Secretario General, como antes de ha expuesto, nombró un Representante Especial para Iraq, fallecido posteriormente como se recordará en un aten-

¹³⁵ Vid. C. GUTIÉRREZ ESPADA y E. SILVELA DÍAZ-CRIADO: *El Conflicto de Irak I...*cit., capítulo II, apartado 4.2.1.

¹³⁶ Resolución 1483 (2003), párrafo 16.

¹³⁷ M. COMA valora con crudeza la nueva situación cuando sostiene que «también aquí los opositores de Washington en la cuestión de la guerra han tenido que agachar la cerviz» («La resolución 1483, fin de la guerra diplomática», *ARI. Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 2, junio 2003, págs. 8-10, en pág. 10).

¹³⁸ Resolución 1483 (2003), párrafo 10.

¹³⁹ Resolución 1483 (2003), párrafo octavo del preámbulo. De nuevo parece imponerse la voluntad de estadounidenses y británicos (que proponían para referirse al papel de Naciones Unidas en estas cuestiones los términos «vital», «esencial» o «fundamental») sobre la de franceses, alemanes, rusos y chinos (que sugirieron el de «central»).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

tado terrorista contra la sede de Naciones Unidas en Bagdad¹⁴⁰, que debía «informar periódicamente al Consejo», «coordinar las actividades de las Naciones Unidas», «encargarse de la coordinación entre los órganos de las Naciones Unidas e internacionales dedicados a actividades de asistencia humanitaria» y «en coordinación con la Autoridad [por tanto, repárese, no directa ni decisivamente] prestar asistencia al pueblo de Iraq»¹⁴¹.

Y, en fin, decide avalar una administración provisional en Iraq, que establecerá a la postre la Autoridad («en colaboración» con el Representante Especial de Naciones Unidas), que actúe como una autoridad de transición dirigida por iraquíes hasta que el pueblo de Iraq establezca un gobierno reconocido internacionalmente y representativo que asuma las funciones de la Autoridad¹⁴².

En resumen, la resolución 1483 (2003) al implicar a Naciones Unidas en la gestión de una ocupación ilegal sin un reproche para sus autores y respecto de la misma, al hacerlo además resignadas a actuar de mero complemento de las Potencias ocupantes sin intentar siquiera limitar su capacidad de actuación sobre el territorio sino, por el contrario, aceptando a la postre en relación con ellas una situación de dependencia, la resolución 1483 (2003), decía, colabora en la ocupación.

Ya se que su texto no legitima formalmente la «Guerra de Iraq», pero la aceptación de sus consecuencias sin una condena, la sumisión al «mal causado» sin una protesta inequívoca no contribuyen precisamente a despejar la sombra de la duda sobre como debe interpretarse a la luz de los hechos, que luego se manejarán de cara a saber la conformación de la práctica, tan profundo silencio. Debo confesar, sí, que, repito, aceptando que dicha resolución no legaliza expresamente la guerra, me cuesta conformarme como hace un sector doctrinal con la salida más fácil: Naciones Unidas no tiene intención de legalizar *ex post facto* nada (...) y punto¹⁴³; sí de acuerdo, pero entonces ¿qué interpretación damos a los *hechos* y no las *palabras* o a las *intenciones* de Naciones Unidas por los que se implica, colabora, se coordina con las fuerzas armadas que ocupan ilegalmente lo que era un Estado soberano y miembro de la Organización?

¹⁴⁰ Vid. sobre el mismo R. PANIAGUA y X. PONS: «La guerra...» cit., págs. 62-87.

¹⁴¹ *Ibidem*, párrafo 8.

¹⁴² *Ibidem*, párrafo 9.

¹⁴³ Vid. M. IOVANE Y F. DE VITTOR: «La doctrine...» cit., págs. 25-26.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

¿Supone la resolución 1511, de 16 de octubre de 2003, una manifestación concreta del «propósito de enmienda» de la Organización de Naciones Unidas por su pecado? Habrá tal vez quien así lo vea, pero no es este mi caso.

Es verdad que hay en ella elementos positivos, en los que aflora una respuesta a los descontentos que la resolución 1483 (2003) generara: Así, el Consejo de Seguridad: «Subraya (...) que la Autoridad Provisional de la Coalición (la Autoridad) se hace cargo *con carácter temporal* de las funciones, atribuciones y obligaciones específicas en virtud del Derecho internacional aplicable reconocidas y establecidas en la resolución 1483 (2003), que cesarán cuando un gobierno representativo (...)»; asimismo, el Consejo «exhorta a la Autoridad» para que *«devuelva las funciones y atribuciones de gobierno al pueblo del Iraq (...)»*, y le pide (...) le informe de los progresos realizados»; y en fin el Consejo invita al Consejo de Gobierno, nombrado por los ocupantes, a que «a más tardar el 15 de diciembre de 2003, le presente (...) un *calendario y un programa para la redacción de una nueva Constitución*»¹⁴⁴.

Pero también lo es que todas estas exigencias del Consejo de Seguridad se matizan y modulan al acomodo de las Potencias Ocupantes¹⁴⁵. Y, sobre todo, estas condiciones quedan, en mi opinión, compensadas y barridas por la decisión del Consejo de Seguridad de convertir la ocupación militar del país por los vencedores de una guerra ilegal en la operación de una Fuerza Multinacional, bajo mando de los Estados Unidos, a fin de garantizar la seguridad y la estabilidad, y con autorización para que tome «todas las medidas necesarias»¹⁴⁶. Comprendo, desde luego, que la terrible situación

¹⁴⁴ Resolución 1511 (2003), párrafos 1, 6 y 7 (cursiva añadida).

¹⁴⁵ Así, la exhortación a la Autoridad de que devuelva las atribuciones de gobierno se hará «tan pronto como sea viable» (párrafo 6); y la obligación del Consejo de Gobierno de presentar calendario y programa a más tardar el 15 de diciembre de 2003, se precisa deberá hacerse «en cooperación con la Autoridad» y (pero solo «si las circunstancias lo permiten») con el «Representante Especial del Secretario General» (párrafo 7).

¹⁴⁶ «Y autoriza a una fuerza multinacional bajo mando unificado a que tome todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en el Iraq, incluso con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la aplicación del calendario y el programa» (resolución 1511 [2003], párrafo 13). A tal efecto, el Consejo «insta a los Estados miembros a que presten asistencia (...), incluso fuerzas militares, a la fuerza multinacional mencionada en el párrafo 13 supra» (párrafo 14). Y por si había alguna duda sobre quien recae ese «mando unificado» de la Fuerza Multinacional mencionada en el párrafo 13, misma resolución 1511 (2003) se encarga de aclararlo más adelante: «Pide que los Estados Unidos, en nombre de la fuerza multinacional indicada en el párrafo 13 supra (...) le informen de las actividades y los progresos de esa fuerza» (párrafo 25).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

de Iraq¹⁴⁷ necesita medidas de esta naturaleza, pero me llama poderosamente la atención, y critico la contradicción radical que supone, el que Naciones Unidas haya llegado tan lejos sin la compañía de una severa condena del factor desencadenante (...).

En todo caso debemos precisar algo para ser justos: Quienes han provocado la implicación de la Organización de Naciones Unidas en las consecuencias resultantes de la «Guerra de Iraq» han sido los Estados y curiosamente aquellos de entre sus miembros sino que la defendieron y «enarbolaron» como la enseña de la legalidad frente y aún contra los artífices de la guerra. Han sido las grandes potencias, como Francia, Rusia, China o Alemania, quienes lo han consentido. El por qué es el mismo de siempre: Por inercia, por pragmatismo, porque si no puedes derrotar al enemigo lo más prudente, conveniente, beneficioso (...) es unirse a él.

La resolución 1483 (2003) marca, en definitiva, la constatación por parte de las grandes potencias, actuando en el corazón de la Organización de Naciones Unidas, de que Estados Unidos es la primera de ellas y de que no sería práctica desconocer esa realidad; la resolución 1511 (2003), adoptada no se olvide por unanimidad, no altera precisamente esa impresión; ni tampoco la sucesiva resolución 1546 (2004), que paso a comentar de inmediato.

2.6.2.2. *La resolución 1546 (2004)*

El 8 de junio de 2004, por unanimidad, el Consejo de Seguridad aprueba un texto, presentado por los Estados Unidos, el Reino Unido y Rumania¹⁴⁸, que se concretó en la resolución 1546 (2004) y en el que, como ya ocurriera en las resoluciones 1483 y 1511 (2003), el Consejo vuelve a reconocer y regular situaciones de hecho que traen su génesis en la «Guerra de Iraq» (2003) sin valoración alguna de su legalidad¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Vid. ad ex. M. COMA: «La situación en Irak», *ARI (Análisis del Real Instituto Elcano)*, 2003, núm. 4, septiembre, págs. 4-7.

¹⁴⁸ S/2004/460.

¹⁴⁹ R. PANIAGUA Y X. PONS la han calificado de «un auténtico paradigma de cómo las realidades políticas se imponen no solo a las jurídicas sino a las fácticas; un auténtico paradigma de cómo las grandes potencias instrumentalizan a las Naciones Unidas» («La guerra...» cit., pág. 83).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

La resolución 1546 (2004) aprueba la formación de un «Gobierno provisional soberano del Iraq, como fue presentado el 1 de junio de 2004 para gobernar Iraq» (párrafo 1), sintiéndose complacido con el fin de la ocupación pues el 30 de junio de ese mismo año la Autoridad de la Coalición «dejará de existir y el Iraq reafirmará su plena soberanía». Es decir, el Consejo acepta el Gobierno designado por los ocupantes, convirtiéndose de nuevo, respecto de los hechos (ilegales) consumados, en su «convalidador complaciente»¹⁵⁰.

La resolución 1546 (2004) renueva asimismo el mandato de la Fuerza Multinacional, alquímico artificio¹⁵¹ que permitió por obra de la resolución 1511 (2003) transmutar las fuerzas armadas del ocupante en soldados amparados por las resoluciones de Naciones Unidas. Pero con un dato nuevo¹⁵²: El Consejo señala que «la presencia de la fuerza multinacional en el Iraq obedece a la solicitud del nuevo Gobierno provisional de Iraq...» (párrafo 9). Recuérdesse que esa Fuerza estaba autorizada ya por la resolución 1511 (2003), y que la 1546 (2004) ratifica y recuerda, para adoptar «todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en el Iraq» y que estaba «bajo mando unificado» (que resulta ser el de los Estados Unidos de América del Norte)¹⁵³.

La resolución 1546 (2004), empero, no precisa qué pasará en caso de desacuerdo entre el «soberano» Gobierno provisional iraquí y el mando unificado de la Fuerza Multinacional. ¿Quién crees tú, lector amigo, que impondrá en una tesisura así y como regla general su voluntad?, ¿puede acaso la Criatura revolverse contra su Creador? Tal vez pensando esto, el delegado de Francia en el Consejo lamentó cuando explicó su voto (a favor) de la resolución 1546 (2004) el que no se hubiera dado *expressis verbis* al Gobierno provisional la última palabra en tales casos¹⁵⁴.

¹⁵⁰ P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA: «El Consejo de Seguridad en la guerra contra Iraq: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?», *Revista Española de Derecho Internacional*, LV (2003), núm. 1, págs. 205-222 (págs. 205, 220 entre otras).

¹⁵¹ «Artificio jurídico» son las voces que en concreto emplea R. BEN ACHOUR: «L'ONU et Irak», *Actualité en Droit International*, voembre 2003, pág. 7, en <http://www.ridi.org/adi>.

¹⁵² Comparto la valoración de «importante cambio cualitativo» que le dan PANIAGUA Y PONS («La guerra...» cit., pág. 88).

¹⁵³ Resolución 1511 (2003), párrafo 13 y 1546 (2004), párrafos 9 y 10.

¹⁵⁴ Sesión de 8 de junio de 2004 (S/PV.4987).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

En una carta del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Colin Powell, aneja a la resolución 1546 (2004) se concretan cuales son las medidas que para el mantenimiento de la paz y seguridad en Iraq puede decidir la Fuerza Multinacional bajo mando unificado¹⁵⁵; en atención a ellas parece razonable sostener¹⁵⁶ que el «soberano» Gobierno provisional de Iraq carece de las funciones soberanas relativas a la potestad coercitiva sobre la población del Estado que todo Gobierno tiene, pues estas se asignan a las fuerzas armadas extranjeras bajo mando unificado, esto es, a Estados Unidos que es quien debe informar periódicamente del desarrollo de la situación¹⁵⁷.

En suma, para volver al principio de este apartado, ¿no navega la resolución 1546 (2004) del Consejo de Seguridad el mismo mar de la implicación en hechos (ilegales) consumados que surcaron ya sus predecesoras resoluciones 1483 y 1511 (2003)?

2.7. ¿En qué situación, pues, se encuentra hoy la prohibición del uso de la fuerza armada?

2.7.1. LOS INFORMES DEL GRUPO DE ALTO NIVEL (2004) Y DEL SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2005)

El 8 de septiembre de 2000 los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas, representados por sus Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron la Declaración del Milenio¹⁵⁸, reafirmando su adhesión a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas¹⁵⁹, proclamando como esenciales para las relaciones internacionales del siglo XXI determinados valores fundamentales¹⁶⁰ y formulando una serie de objetivos clave

¹⁵⁵ Anexo: Textos de las cartas dirigidas al Presidente del Consejo por el Primer Ministro del Gobierno provisional del Iraq, Sr. AYAD ALLAWI, y por el Secretario de Estado, Sr. COLIN POWELL, de 5 de junio de 2004.

¹⁵⁶ Como hizo, en el diario italiano *L'Unità* de 20 de junio de 2004 D. Gallo («La nuova risoluzione ONU: La novità non esiste») (tomo la cita de U. VILLANI: *L'ONU...* cit., pág. 199)

¹⁵⁷ Resolución 1546 (2004), párrafo 31.

¹⁵⁸ Resolución 55/2, documento distribuido con fecha de 13 de septiembre de 2000.

¹⁵⁹ Párrafos 1, 3.

¹⁶⁰ La libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común (párrafo 6).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

para plasmar en acciones esos valores comunes siendo uno de ellos el de la «paz, la seguridad y el desarme»¹⁶¹.

No poco ha llovido ya, sin duda, desde tan esperanzadora fecha, muy en particular sobre el objetivo que he entrecomillado corriente arriba; y tanta podría decirse ha sido el agua vertida, que, como intentaré demostrar más adelante, ha llegado a calar en el mismo Informe del Secretario General (2005) al que me referiré enseguida; ¿lluvia, escribía, o más bien chaparrones?: Nos acordaremos, claro, el 11 de septiembre del 2001, pese a que en la Declaración del Milenio los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados del Mundo decidieron «adoptar medidas concertadas contra el terrorismo»¹⁶², una organización terrorista con bases logísticas y campos de entrenamiento en el territorio de un Estado miembro de la Organización de Naciones Unidas, Afganistán, cometió el mayor acto de terror hasta el momento conocido en y contra los Estados Unidos de América miembro también, aunque a veces parezca pesarle, de esa Organización; a fines del 2001, y pese a que los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron en la Declaración del Milenio «consolidar el respeto del imperio de la ley en los asuntos internacionales (...) [y] velar por que los Estados miembros cumplan (...) con arreglo a la Carta de Naciones Unidas»¹⁶³, Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte atacan y ocupan Afganistán, acabando seguidamente con su régimen político; el 17 de septiembre de 2002 la Administración Bush adopta en los Estados Unidos de América una nueva estrategia sobre seguridad nacional que defiende la «guerra preventiva» contra el terrorismo internacional, pero también contra los Estados que lo apoyen y defiendan como en el documento que la encarna se recuerda oportunamente *eo nomine*, quizás como una especie de aviso para navegantes, respecto de uno de ellos¹⁶⁴; en

¹⁶¹ Junto con los de desarrollo y erradicación de la pobreza; protección de nuestro entorno común; derechos humanos, democracia y buen gobierno; protección de las personas vulnerables; atención de las necesidades especiales de África y fortalecimiento de las Naciones Unidas (Resolución 55/2, II [párrafos 8-10], III [11-20], IV [21-23], V [24-25], VI [párrafo 26], VII [27-28] y VIII [29-32]).

¹⁶² Resolución 55/2 cit., párrafo 9.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ «Hoy nuestros enemigos han visto los resultados de lo que los países civilizados pueden hacer y harán contra los regímenes que ofrecen refugio y apoyo al terrorismo y lo utilizan para lograr sus objetivos políticos. Afganistán ha sido liberado (...)» (*Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos ... cit. [supra nota 75]*), párrafo cuarto de su apartado III). *Vid. supra* apartado 1.3).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

el 2003, aunque la Declaración del Milenio decide «aumentar la eficacia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y de la seguridad, dotando a la Organización de los recursos y los instrumentos que necesita (...)»¹⁶⁵, Estados Unidos y Gran Bretaña de nuevo atacan, ocupan Iraq, y ponen fin al régimen de Saddam Hussein. En todo caso, en la Declaración del Milenio se pide a la Asamblea General que examine periódicamente los progresos alcanzados en la aplicación de lo que en ella se dispone, así como al Secretario General que publique informes periódicos para que sean examinados por la Asamblea y sirvan de base para la adopción de medidas ulteriores¹⁶⁶.

De conformidad con tales decisiones se ha celebrado en Nueva York (14-16 de septiembre de 2005) una Cumbre de dirigentes mundiales para examinar el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por la Declaración. Como preparación de la misma y a petición de los Estados miembros, el Secretario General de las Naciones Unidas elaboró un informe sobre la aplicación de la Declaración del Milenio.

En él, el Sr. Koffi Annan agrupa las cuestiones respecto de las que considera vital actuar en los próximos meses en cuatro apartados: *Libertad para vivir sin miseria*, cuyo objeto central es el análisis de los problemas de desarrollo, cooperación y comercio; *libertad para vivir sin temor*, centrado en la seguridad, la paz y el desarme; *libertad para vivir con dignidad*, esto es, en el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho; y el *fortalecimiento de las Naciones Unidas*, con análisis concretos de sus órganos fundamentales y sobre la actualización de la Carta¹⁶⁷.

El Informe se cierra con un Anexo en el que se recogen las «decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno» de septiembre¹⁶⁸.

Para elaborar este Informe su autor se ha basado, de un lado, en su propia experiencia en el cargo, su conciencia, dice, sus convicciones y su forma de entender la Carta de Naciones Unidas, esto es, en lo que podríamos denominar la personalidad misma del actual Secretario

¹⁶⁵ Resolución 55/2 cit., párrafo 9.

¹⁶⁶ *Ibidem*, párrafo 31.

¹⁶⁷ *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General (A/59/2005)*, de 21 de marzo de 2005, respectivamente párrafos 25-73, 74-126, 127-152, y 153-219.

¹⁶⁸ *Un concepto... A/59/2005 cit.*, págs. 61-69.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

General de la Organización y sus circunstancias. Pero también se ha inspirado en dos estudios elaborados por grupos de expertos: Uno, el que doscientos cincuenta de ellos redactaron tomando como objetivo la confección de un Plan de Acción que permitiera alcanzar en el año 2015 los objetivos de desarrollo del Milenio; el otro, obra de un conjunto de personalidades nombradas por el Secretario General con el mandato de formular propuestas para fortalecer el vigente sistema de seguridad colectiva¹⁶⁹.

En el Informe del Sr. Annan se hacen consideraciones importantes sobre lo que en el propio Informe se denomina «Uso de la fuerza»¹⁷⁰. No aludiré yo tanto al apartado III del mismo en su globalidad, no me referiré pues al desarme ni al sistema de seguridad colectiva sino únicamente al uso de la fuerza; verticalmente analizado, sí. Seré más claro: Hay en el Informe del Secretario General, en relación con el «uso de la fuerza», posiciones muy rotundamente expresadas que pueden compararse, unas (el no a la «guerra preventiva»), pero que otras parecen muy discutibles (la aceptación de una legítima defensa preventiva como un sobreentendido de todos conocido y desde el Génesis...); a ambas me referiré. Pero hay también en el Informe, en relación con un uso de la fuerza considerado en vertical como anunciaba, ambigüedades llamativas, en particular cuando reconociendo el Sr. Koffi Annan el «deber de proteger» que la comunidad internacional tendría se resiste a emplear la llave inglesa requerida para dar una vuelta de tuerca que consagre el efecto útil de la mencionada obligación; también de este aspecto trataré más adelante.

Procuraré, tanto en uno como en el otro de estos dos ámbitos, comparar siempre lo que mantienen sobre el uso de la fuerza las dieciséis personalidades que el Secretario General nombró y que integraron un prosopopéyico Grupo de Alto Nivel¹⁷¹ con lo que finalmente él mismo ha considerado prudente recoger, asumir, en su propio Informe.

¹⁶⁹ *Un concepto...*, párrafo 4.

¹⁷⁰ *Un concepto...*, apartado III, letra E, párrafos 122-126, pág. 36.

¹⁷¹ Y se recoge en su Informe al que me referí ya incidentalmente (*supra* párrafo 3) y cuya cita completa es la que sigue: *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* (A/59/565), de 2 de diciembre de 2004, págs. 1-141.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

2.7.2. LA «GUERRA PREVENTIVA» NO

El Informe del Secretario General descarta claramente la posibilidad de un uso unilateral de la fuerza armada (legítima defensa) en caso de «amenazas que no son inminentes sino latentes». En tal caso, según el Sr. Koffi Annan, la respuesta está en manos del Consejo de Seguridad¹⁷² que puede «autorizar o *ratificar*¹⁷³ el uso de la fuerza militar (...) inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacional»¹⁷⁴.

No obstante, el Secretario General, consciente de que el Consejo puede no responder a las expectativas generadas, recomienda, lo que me parece dar un paso sobre la situación actual, que el propio Consejo de Seguridad apruebe una resolución en la que exponga los principios o directrices que deben guiar su actuación en supuestos de esta naturaleza (estamos hablando, recuérdese, de eventuales respuestas armadas incluso preventivas frente a amenazas no inminentes) para autorizar o ratificar el empleo de la fuerza militar; y en la que, además, dicho órgano «exprese su intención de regirse por ellos al decidir una autorización o un mandato para hacer uso de la fuerza»¹⁷⁵.

Los principios a los que el Sr. Koffi Annan alude se explicitan por él en el mismo Informe: El Consejo debe sopesar la gravedad de la amenaza, el objetivo adecuado de la acción militar propuesta, si otros medios menos graves que el uso de la fuerza podrían conseguir probablemente detener la amenaza, si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión, y si hay una posibilidad razonable de éxito¹⁷⁶.

Repárese pues: El Secretario General propone reglar el funcionamiento del Consejo de Seguridad en cuanto a la autorización a Estados miembros del uso de la fuerza armada o la ratificación de la ya empleada por medio de la adopción de una «doctrina» o de unas directrices cuando ante situaciones de amenaza no inminentes sino latentes simplemente deba considerarse la opción del empleo de las armas.

¹⁷² «La tarea no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino en lograr que funciones mejor», *Un concepto más amplio... A/59/2005* cit., párrafo 125 (pág. 37).

¹⁷³ Comentaré el verbo que he puesto en cursiva, y que considero de una relativamente inquietante ambigüedad, más adelante (*infra* en este mismo apartado *in fine* y en apartado 7.4 *in fine* asimismo)

¹⁷⁴ *Un concepto más amplio...* cit., párrafos 125 y 126 (pág. 37).

¹⁷⁵ *Un concepto más amplio...* cit., pág. 37, párrafo 126.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

El Informe del Secretario General sigue estrechamente respecto del tema apuntado el que adoptara un año antes el Grupo de Alto Nivel¹⁷⁷. Este es, empero, más amplio y explícito, pudiendo destacarse dos comentarios no recogidos expresamente por el Secretario General pero que pueden aclarar de manera útil el espíritu del mensaje:

A la pregunta de si un Estado puede alegar su derecho de legítima defensa «para prevenir una amenaza que no sea inminente ni próxima», el Grupo de Alto Nivel contesta que no, que para eso está el Consejo de Seguridad. Y añade:

«Si el Consejo de Seguridad decide no hacerlo [no autoriza la fuerza], por definición habrá tiempo para estudiar otras estrategias, entre ellas la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención, antes de volver a la opción militar. A quienes esa respuesta suscita impaciencia hay que decirle que, en un mundo lleno de amenazas que se consideran posibles, el riesgo para el orden mundial y para la norma de la no intervención en que sigue basándose simplemente es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente. Dejar que uno lo haga es dejar que lo hagan todos»¹⁷⁸.

El Grupo de Alto Nivel tras entender que al debatir si el Consejo ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar debe tener en cuenta ciertos criterios básicos de legitimidad, que el Secretario General recoge en su Informe, precisa que estos deberían quedar incorporados no solo (como ocurre en el del Sr. Annan) en una resolución del Consejo de Seguridad sino también «en resoluciones (...) de la Asamblea General» y que estas resoluciones sean «declaratorias», añadiendo: «También creemos que sería útil que cada Estado miembro, sea o no miembro del Consejo de Seguridad, se adhiriera a ellos»¹⁷⁹.

Tanto el Informe del Secretario General como anteriormente el del Grupo de Alto Nivel rechazan el que un Estado pueda unilateralmente des-

¹⁷⁷ *Un mundo más seguro... A/59/565* cit., párrafos 183-198 (págs. 60-62) y 204-209 (págs. 64-65).

¹⁷⁸ *Ibidem*, párrafos 190-191, pág. 61.

¹⁷⁹ *Ibidem*, párrafos 208-209, pág. 65.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

encadenar acciones armadas contra amenazas «latentes», esto es, dicho en roman paladino, repudian la doctrina Bush, de la que ya he hecho mención, de la «guerra preventiva».

Doctrina ésta, a mi juicio, contraria al Derecho internacional en más de un aspecto, en dos básicamente pues si de una parte implica un concepto desbordado y rupturista de la tradicional figura de la legítima defensa, como hemos visto, implica también una ruptura clara con las normas del Derecho Internacional de la Responsabilidad; al equipara al terrorista que lleva a cabo los actos armados a los Estados que se limitan a darles refugio o ayuda, invocando contra ellos el derecho de legítima defensa como, en mi opinión sin fundamento jurídico posible se hizo por Estados Unidos y Gran Bretaña en el caso de Afganistán, la «doctrina» en cuestión ignora las normas jurídicas que regulan la imputación al Estado de los hechos de los particulares¹⁸⁰.

La exclusión por los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004) y el del Secretario General (2005) de esta doctrina resulta particularmente significativa no solo porque se produce una vez que se ha aplicado ya en la práctica, como la «Guerra de Iraq» (2003) demuestra, sino también porque deja al lector del Informe del Grupo de Alto Nivel (el Secretario General se ha guardado muy muy mucho de incluirlo en el suyo) algo más tranquilo, al percibir que lo que leyó párrafo arriba no quería en realidad decir lo que parecía decir y que dejó a la doctrina que lo vio (o publicó) primero entre estupefacta y recelosa¹⁸¹: Me refiero, claro, a su famoso ya posiblemente párrafo 82¹⁸².

Comparto la posición del Secretario General y la del Grupo de Alto Nivel de que es más prudente y razonable que el uso de la fuerza para hacer frente a amenazas no inminentes o latentes se articule a través del Consejo de Seguridad. Sólo me gustaría traer a colación un matiz: No estoy seguro,

¹⁸⁰ *Vid. ad ex.* C. GUTIERREZ ESPADA: *El hecho ilícito internacional* cit., págs. 94 ss. (párrafos 72 ss.).

¹⁸¹ M.^aJ. CERVELL HORTAL: «Darfur, otra crisis olvidada», *Revista Española de Derecho Internacional* LVI (2004), núm. 2 págs. 1046-1051 (pág. 1049).

¹⁸² «Muchas personas creyeron que era perfectamente natural que los Estados Unidos solicitaran el apoyo del Consejo de Seguridad para la guerra en el Iraq en 2003. Sin embargo, las superpotencias rara vez han solicitado la aprobación del Consejo de Seguridad. El principio de que todos los Estados deberían obtener la autorización del Consejo de Seguridad para usar la fuerza no es algo consagrado por el tiempo. Si así fuese, nuestra fe sería mucho mayor. Nuestro análisis parece indicar precisamente lo contrario: Se trata de una norma relativamente nueva en proceso de evolución, preciada pero que aún no ha cobrado arraigo» (*Un mundo más seguro...* cit., pág. 36).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

y analizaré la cuestión más tarde, si el Secretario General y el Grupo de Alto Nivel han aceptado que un Estado pueda reaccionar por la fuerza ante este tipo de amenazas sin autorización del Consejo de Seguridad y este pueda *a posteriori* «ratificar» o «aprobar» ésta. Aunque en todo caso, y en tal supuesto, eso lo hará el Consejo y tendría que comprobar que la fuerza utilizada pasa el tamiz de los criterios o directrices propuestos (...), ¿no?

2.7.3. AUNQUE OTRA COSA ES LA LEGÍTIMA DEFENSA PREVENTIVA (...)

2.7.3.1. *Del Derecho vigente*

No es el momento de entrar detalladamente en un análisis del concepto de legítima defensa. Baste decir que la Carta de Naciones Unidas (1945) supuso la cristalización de todo un proceso anterior de prohibición gradual del uso individual de la fuerza. Con la Carta, cuaja una norma consuetudinaria de carácter general en cuya virtud, y salvo en genuina y estricta legítima defensa, el uso de la fuerza armada era un monopolio del Sistema de Seguridad Colectiva gestionado por el Consejo de Seguridad.

Las violaciones habidas de la norma, que han propiciado y/o dado fuerza a tendencias doctrinales en defensa de un ensanchamiento del concepto de legítima defensa no han podido alterar el Derecho positivo. Así, frente a quienes han defendido el recurso a esa figura como justificación del empleo de la fuerza armada para proteger la vida de sus nacionales en el extranjero, como la respuesta adecuada a la violación por otro Estado de la prohibición al usar la fuerza armada de modo indirecto o puntual, o para anticiparse a un eventual ataque armados, ya con base en el fracaso del Sistema ya en la presunta, pero nunca bien justificada, existencia si es que no supervivencia de un Derecho internacional consuetudinario más «relajado» que el de la Carta, se levantan «sólidas como rocas» las sucesivas, recientes y reiterativas tomas de posición de la Corte Internacional de Justicia (1986, 1996, 2003, 2004, 2005):

La Corte entiende que la legítima defensa presupone la existencia de un ataque armado en forma y que sólo cuando lo hay cabe invocarla regularmente, negando esa posibilidad incluso aunque el Estado contra el que pretenda ejercerse haya violado la prohibición del uso de la fuerza armada llevando a cabo alguno de los «usos menores» de la misma a los que se ha referido el Tribunal en sus asuntos sobre las *actividades militares* y

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

paramilitares en y contra Nicaragua (1986) I, en el de las *plataformas petrolíferas* (2003) y en el relativo a *las actividades armadas en el Congo* (2005)¹⁸³. Y lo ha concretado además, considerando que no constituyen usos de la fuerza susceptibles de ser calificados como un ataque armado que justifique una respuesta en legítima defensa: El apoyo a fuerzas rebeldes de un Estado por medio del suministro de armas o apoyo logístico¹⁸⁴; un ataque puntual con el lanzamiento de un misil contra un buque mercante o los disparos repetidos hacia un helicóptero militar desde una patrullera; o el sembrado de una mina con la que choca un navío de guerra¹⁸⁵; el entre-

¹⁸³ Analizando la naturaleza consuetudinaria de la norma que prohíbe el uso de la fuerza, en el *asunto Nicaragua*, la CIJ reconoce que «(...) puede distinguirse entre las formas más graves del uso de la fuerza (las constitutivas de una agresión armada) y otras modalidades menos brutales (...)». En cualquier caso, la Corte deja claro que «en el supuesto de la legítima defensa (...) este derecho solo puede ser ejercido si el Estado interesado ha sido víctima de una agresión armada» (sentencia de 27 de junio de 1986, párrafos 191 y 195, *CIJ Recueil 1986*, págs. 101, 103-104). En el *caso de las plataformas petrolíferas*, la Corte ha reafirmado que para que un Estado pueda invocar el derecho de legítima defensa (Estados Unidos en el caso) debe demostrar «que ha sido atacado y que Irán era responsable de dichos ataques, y que estos eran de tal naturaleza que podían ser calificados de “agresión armada” tanto en el sentido del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas como según el Derecho consuetudinario en materia de uso de la fuerza», autocitándose a continuación el Tribunal para referirse al pasaje ya apuntado más arriba de su sentencia en el caso Nicaragua en el que distinguió entre usos de fuerza graves y menos graves (sentencia de 6 de noviembre de 2003, párrafo 51; no publicada aún en la recopilación de jurisprudencia de la Corte, puede consultarse en *International Legal Materials*, XLII [2003], núm. 6, págs. 1334-1485). Sobre la sentencia de 19 de diciembre de 2005 *vid. Supra* nota 67.

¹⁸⁴ La Corte rechazó la pretensión de Estados Unidos de actuar en legítima defensa contra Nicaragua por ayudar a este país a la guerrilla de El Salvador, Honduras y Costa Rica, afirmando que el Tribunal «no piensa que la noción de “agresión armada” pueda cubrir (...) también una asistencia a los rebeldes en forma de suministro de armas, de asistencia logística o de otro tipo [aunque] pueda verse [sí] en dicha asistencia una amenaza o uso de la fuerza o el equivalente a una intervención en los asuntos internos o externos de otros Estados» (s. de 27 de junio de 1986, párrafo 195, *CIJ Recueil 1986*, págs. 103-104).

¹⁸⁵ Estudiando si Estados Unidos, al atacar el 19 de octubre de 1987 el *complejo de Reshadat*, tenía o no derecho de legítima defensa como respuesta, según dicho país, a los ataques armados anteriores de Irán, la Corte tras constatar que dichos ataques consistieron en el impacto con minas de un buque con bandera estadounidense (el *Bridgeton*) y otro que no enarbolaba su pabellón pero sí era propiedad de intereses americanos (el *Texaco Caribbean*), disparos repetidos de lanchas iraníes contra helicópteros de la Marina de

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

namiento y transporte (aéreo) de grupos armados para realizar incursiones en un Estado vecino ¹⁸⁶ El Tribunal ha entendido, en cambio, que el ataque armado exigido por el derecho de legítima defensa sí se da en los supuestos de agresión indirecta regulados en el artículo 3, letra g de la Definición de la Agresión, aneja a la resolución 3314 (XXIX) de 19 de diciembre de 1974, de la Asamblea General, esto es, cuando los actos armados equiparables por su gravedad a los que se enumeran en las letras a) a f) de dicho artículo se cometen por grupos o bandas armadas *enviadas por un Estado* o este *participa sustancialmente en dichos actos*¹⁸⁷. Criterios estos que

los Estados Unidos, y el lanzamiento de un misil contra el navío *Sea Isle City* de bandera estadounidense, afirma a continuación: «Tomados conjuntamente (...) estos incidentes no parecen en opinión de la Corte, constituir una agresión armada contra los Estados Unidos comparable a la que en el asunto de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* ella misma ha calificado de “formas más graves” de un uso de la fuerza (...)» (sentencia de 6 de noviembre de 2003, párrafo 64 *in fine*).

En cuanto a sus ataques a los otros complejos, el 18 de abril de 1988, que Estados Unidos explicaba como una respuesta al choque con una mina de su navío de guerra *Samuel B. Roberts*, «la Corte [aunque] no excluye que el minado de un solo buque militar pueda bastar para justificar que se haga uso del “derecho natural de legítima defensa”; a la vista del conjunto de las circunstancias (...) la Corte no puede decir que se haya demostrado que los ataques contra las plataformas de Salman y de Nasr constituyen una respuesta justificada a una “agresión armada” de Irán contra los Estados Unidos resultante del impacto con dicha mina» (sentencia de 6 de noviembre de 2003, párrafo 72).

¹⁸⁶ “La Corte precisa además que las afirmaciones según las cuales Sudán entrenaba y transportaba soldados de las FAC a petición del gobierno congoleño no darían a Uganda derecho a emplear la fuerza a título de legítima defensa, incluso si los hechos alegados estuviesen probados” (Sentencia de 19 de diciembre de 2005 cit. párrafo 127, veánse también párrafos 161-164).

¹⁸⁷ Según la Corte Internacional de Justicia, en el asunto relativo a las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986), «se puede, en particular, considerar admitido que, por agresión armada, debe entenderse no solo la acción de fuerzas armadas regulares a través de una frontera internacional sino también “el envío por un Estado o en su nombre de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables” (entre otros) a una verdadera agresión armada desarrollada por fuerzas regulares, “o a su sustancial participación en dichos actos”. Esta descripción, que figura en el artículo 3, g de la definición de la agresión aneja a la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General puede ser considerada como la expresión del Derecho internacional consuetudinario (...)» (s. de 27 de junio de 1986, párrafo 195, *CIJ Recueil 1986*, pág. 103). Posición que el Tribunal ha confirmado en el *asunto sobre las actividades armadas en el Congo* (Sentencia de 19 de diciembre de 2005, párrafo 146).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

vienen a coincidir con los que, con carácter general y no solo respecto a la comisión de un ataque armado en particular, exige el artículo 8 del Proyecto de la CDI sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001)¹⁸⁸. Es decir, y para dejar sentadas inequívocamente las cosas, sólo cuando bandas armadas o grupos terroristas *son enviados por un Estado* a otro para cometer en él actos armados que puedan calificarse por su gravedad de un genuino ataque armado o dicho Estado, si es que él no los envía, participa sustancialmente en los actos llevados a

¹⁸⁸ Según una norma de Derecho internacional aplicada ya por la jurisprudencia internacional desde finales del siglo XIX y principios del XX, los comportamientos de los particulares no son imputables al Estado como regla general. Cuestión distinta es que «con ocasión» de hechos de los particulares, los órganos del Estado se comporten de manera negligente o intencionadamente se abstengan de impedir y/o reprimir esos hechos; caso en el cual, empero, como se habrá intuido, la indiscutible responsabilidad internacional del Estado encuentra su base jurídica en la disposición que atribuye al Estado los comportamientos de sus propios órganos (...). Ahora bien, excepcionalmente, cuando exista una relación específica entre los particulares que se comportaron de modo contrario a lo dispuesto por una obligación internacional en vigor para el Estado y el Estado mismo; esto es, en los supuestos en los que estos actúan por cuenta del Estado los hechos «del sector privado» sí se consideran como «del Estado» (*vid.* los casos que cita la Comisión de Derecho Internacional en el comentario 2 al artículo 8 de su Proyecto definitivo de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. Quincuagésimo tercer período de sesiones (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001). Asamblea General. Documentos oficiales. Quincuagésimo sexto período de sesiones. Suplemento número 10 (56/10)*, Naciones Unidas, Nueva York, 2001, págs. 10-405, pág. 92, nota 169). El TIJ ha hecho uso de esta misma norma, manejando los artículos 8.a y 11 del Proyecto sobre la responsabilidad internacional del Estado de la CDI que esta aprobó en primera lectura, en los asuntos relativos al *personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán* (sentencia de 24 de mayo de 1980, párrafos 66-67, *CIJ Recueil 1980*, pág. 74 y en el de las *actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* (sentencia de 27 de junio de 1986, *CIJ Recueil 1986*, págs. 61-62). El texto definitivo de artículos aprobado por la CDI (2001) codifica esa norma en su artículo 8, cuando incluye como uno de los «casos adicionales» de imputación al Estado en virtud del Derecho internacional los comportamientos de un particular o grupo de particulares que este les ha ordenado, dándoles las pertinentes instrucciones, o, de no ser así, únicamente cuando los hechos que se trate han sido cometidos por esas personas bajo la dirección o el control del Estado, con lo que habrá que «apreciar en cada caso si el comportamiento ha sido controlado por el Estado en tal medida que deba atribuirse a éste» (Comentario número 5 al artículo 8, *Informe CDI...A/56/10...cit.*, pág. 95). *Vid.* C. GUTIERREZ ESPADA: *El hecho ilícito internacional cit.*, págs. 94 ss. (párrafos 72 ss).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

cabos por esos grupos controlando a sus durante la puesta en práctica de los mismos, el Estado víctima de tales ataques podrá, en aplicación de las normas del Derecho internacional general sobre el uso de la fuerza y las que regulan, en el contexto del Derecho de la Responsabilidad, la imputación al Estado de los hechos ilícitos, podrá ejercer el derecho de legítima defensa individual y/o colectiva contra el Estado culpable.

- La Corte ha defendido, asimismo, en su jurisprudencia que en el caso en que sea posible invocar la legítima defensa, ésta debe responder a las exigencias de necesidad, inmediatez y proporcionalidad en la respuesta armada que se desencadene¹⁸⁹.
- La Corte, en el asunto de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986), ha exigido, respecto de la legítima defensa colectiva, y además de algún otro requisito, que el Estado en cuya defensa otro pretende actuar haya solicitado dicha ayuda¹⁹⁰.

¹⁸⁹ «La legítima defensa solo puede justificar medidas proporcionales a la agresión armada sufrida, y necesarias para responder a ella» (sentencia de 27 de junio de 1986, asunto sobre las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, párrafo 194, *CIJ Recueil* 1986, pág. 103). «La sumisión del ejercicio del derecho de legítima defensa a las condiciones de necesidad y proporcionalidad es una regla de Derecho internacional consuetudinario» (dictamen consultivo de 8 de julio de 1996, asunto sobre la *legalidad del uso o amenaza de las armas nucleares*, párrafo 41, *CIJ Recueil* 1996, pág. 245). Asimismo, en el caso de las *plataformas petrolíferas* el Tribunal exige los requisitos de necesidad y proporcionalidad (sentencia de 6 de noviembre de 2003, párrafos 73-77). En particular, es especialmente expresivo en un pasaje sobre la exigencia de proporcionalidad respecto del ataque llevado a cabo por fuerzas aéreas y navales de los Estados Unidos sobre los complejos de Salman y Nasr («[la Corte] no puede hacer abstracción de la amplitud del conjunto de la operación, que se saldó básicamente con la destrucción de dos fragatas iraníes y cierto número de otros navíos y aeronaves. Como respuesta a la siembra, por autor no identificado, de la mina con la que impactó un solo navío americano que, pese a resultar gravemente dañado no se hundió ni su tripulación sufrió pérdida alguna de vidas humanas, ni la operación ‘Praying Mantis’ en su conjunto ni aquella de sus manifestaciones consistente en la destrucción de las plataformas de Salman y Nasr podrían ser considerados, en las circunstancias del caso, como un empleo proporcionado de la fuerza a título de legítima defensa» (s. 6 de noviembre de 2003, párrafo 77).

¹⁹⁰ «En caso de invocación de la legítima defensa colectiva, es preciso esperar a que el Estado en cuyo beneficio va a utilizarse se declare víctima de una agresión armada (...). En cualquier caso, la Corte comprueba que en Derecho internacional consuetudinario, tanto el general como el particular del sistema jurídico interamericano, ninguna regla permite el juego de la legítima defensa colectiva sin que medie solicitud del Estado que se considera víctima de una agresión armada (...). En cualquier caso, la

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

- Sólo respecto de las armas nucleares, la Corte duda, no habiendo podido responder sobre la legalidad del empleo en legítima defensa de las mismas en una situación extrema, en la que se encuentre amenazada la supervivencia del Estado¹⁹¹.
- En el asunto sobre *las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en territorio (palestino) ocupado* (2004), la Corte precisa, en el contexto de la pretensión israelí de que hoy se reconoce «claramente el derecho de los Estados al recurso a la fuerza en legítima defensa contra los atentados terroristas», que esta figura solo puede invocarse en los casos de ataques armados entre Estados, no en los casos de violencia interna, es decir, en el territorio de un Estado (o en territorio ocupado por este)¹⁹². Lo cual no quiere decir, por supuesto, que un Estado no pueda defenderse incluso con la legítima defensa cuando otro «le envía» terroristas o «los dirige y controla»; solo será preciso, como antes apuntaba, que los actos cometidos equivalgan por su gravedad a un genuino ataque armado¹⁹³.

La jurisprudencia internacional, y desde luego el tenor literal del artículo 51 de la Carta, conectan tan estrechamente la noción de legítima defensa con la del desencadenamiento de un ataque armado que la deducción de que sin éste no hay legítima defensa fluye naturalmente (...). Esto en principio apuntaría a considerar ilegal toda respuesta mientras

Corte comprueba que en Derecho internacional consuetudinario, tanto el general como el particular del sistema jurídico interamericano, ninguna regla permite el juego de la legítima defensa colectiva sin que medie solicitud del Estado que se considera víctima de una agresión armada. La Corte concluye que la exigencia de una petición del Estado víctima de la agresión alegada se añade a la de una declaración por la que ese Estado se proclame agredido» (s. 26 junio de 1986, párrs. 195 y 199, *CIJ Recueil 1986*, págs. 104-105).

¹⁹¹ Por siete votos a favor y siete en contra, decidiendo el voto de calidad del Presidente, la Corte entendió que «la amenaza o el uso de de armas nucleares en general serían contrarios a las reglas del Derecho internacional de los conflictos armados y en particular a los principios y reglas del Derecho internacional humanitario; no obstante, en el estado actual del Derecho internacional, y teniendo en cuenta los elementos de hecho a su disposición, el Tribunal no puede afirmar de manera definitiva si la amenaza o el uso de armas nucleares sería ilegal o no en una extremada circunstancia de legítima defensa, en la que estuviera en juego la supervivencia misma del Estado» (dictamen de 8 de julio de 1996, párrafo 105-E; también párrafos 95-97).

¹⁹² Dictamen de 9 de julio de 2004, párrafos 138-139.

¹⁹³ *Vid. supra* este mismo apartado.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

que un ataque armado no exista, lo que exigiría que por lo menos éste haya comenzado.

¿Y sobre la *legítima defensa preventiva*? Siendo inequívoca la necesidad, para que pueda invocarse regularmente el derecho de legítima defensa individual o colectiva, la existencia de un ataque armado, parece evidente que en cuanto «exista» el derecho nace (...): Y es razonable pensar que una vez «lanzado» o «desencadenado», el ataque «existe» ya. Estoy por ello firmemente convencido, por ejemplo, que una eventual respuesta armada de los Estados Unidos a la flota naval o aérea del Japón en rumbo hacia *Pearl Harbour* hubiera sido una correcta manifestación de ese derecho inmanente de legítima defensa.

Si el ataque armado no existe no puede haber legítima defensa. Por tanto, esta no puede invocarse preventivamente ante la amenaza de un ataque, ante incluso la inminencia de un ataque armado, pues en tales supuestos el delito sigue solo en la mente del presunto culpable. No existe, empero, como es sabido unanimidad doctrinal en este punto, pues es bien conocida la opinión de un sector de la doctrina anglosajona, que defiende la licitud de la legítima defensa en los casos de «amenaza» o «inminencia» de ataque armado; tendencia dominante posiblemente pero no unitaria en términos absolutos, pues destacable es por no incluirse en ella la postura defendida por el profesor Bronwlie en su «clásico» sobre el tema de 1963¹⁹⁴ y que a la postre se fundamenta en la oportuna reflexión, que doctrina contemporánea ha recordado después, de que si bien la «fórmula Webster» en el asunto del *Caroline* pudo ser adecuada para el Derecho internacional en vigor del siglo XIX no es precisamente incontrovertido que el concepto de defensa preventiva que en ella hay sobreviviera a la adopción misma de la Carta (...) ¹⁹⁵; también lo es, sin embargo, que en conjunto la corriente doctrinal mayoritaria, incluida la española, defiende una interpretación del artículo 51 de la Carta, basada

¹⁹⁴ I. BRONWOLIE: *International law and the use of force*, Clarendon Press, Oxford, 1963 (reimpresión de 1968), págs. 231 ss., 248 ss., 265 ss., 272 ss.

¹⁹⁵ Vid. M. BOTHE: «Terrorism and the legality of pre-emptive force», *European Journal of International Law*, 14 (2003), núm. 2, págs. 227-240 (pág. 231-232); S. RIPOL CARULLA: «La nueva doctrina global de defensa preventiva. Consideraciones sobre su carácter y fundamento», en C. García Segura y A.J. Rodrigo Hernández (editores): *El imperio inviable. El ordenamiento internacional tras el conflicto de Irak*, Tecnos, Madrid, 2004, págs. 141-164 (págs. 145-152).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

tanto en el sentido natural de sus términos como, repárese, en los trabajos preparatorios de aquella¹⁹⁶, que considera necesario un ataque armado en curso como requisito indispensable de la legítima defensa: «La mayoría de los autores», se ha recordado recientemente con referencia a la doctrina europea en su conjunto, ha defendido precisamente ante casos de la práctica internacional más reciente que la utilización de la fuerza en legítima defensa:

«solo es admisible en cuanto respuesta a un ataque armado en curso y en tanto que el Consejo de Seguridad no está en disposición de intervenir para mantener la paz y seguridad internacionales. La simple amenaza de un ataque armado debe ser denunciada al Consejo de Seguridad al cual corresponde verificar su existencia (...) y adoptar las medidas para evitarlo»¹⁹⁷.

La falta de unanimidad en un tema tan crucial entre «la doctrina de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones», por emplear los términos del Estatuto de la Corte (artículo 38.1.d), reclamaba un poderoso viento jurisprudencial que dispersara la neblina (...). Pero éste no ha soplado con la fuerza que, acaso, convenía:

— En el asunto de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986), la Corte que en su sentencia se expresa de tal manera que un lector no particularmente receloso deduciría con razón que el ataque armado en curso es una *conditio sine qua non* (...) ¹⁹⁸, aclara ella misma el tema con rotundidad: No, su sentencia no

¹⁹⁶ La posibilidad de la legítima defensa preventiva se debatió y se rechazó, entre otros por los Estados Unidos en el marco de la Conferencia de San Francisco que dio vida a la Carta de Naciones Unidas (*United Nations Conference of International Organization*, vol. 11, págs. 72-73).

¹⁹⁷ M. IOVANE Y F. DE VITTOR: «La doctrine...» cit., pág. 27 (con cita en sus notas 35 y 36 de no pocos autores); A. CASSESE: *International Law* cit., párrafo 18.2.3 (págs. 357-362); CH. GRAY: *International law and the use...* cit., págs. 129-134.

¹⁹⁸ *Vid. ad ex.* las palabras que inician el párrafo 195 de su sentencia de 27 de junio de 1986, *CIJ Recueil 1986*, pág. 103. Esta parece ser también la opinión del profesor PASTOR RIDRUEJO («Puede decirse que la Corte no pareció muy favorable en términos generales a la legalidad de la legítima defensa preventiva», en «¿Un nuevo gendarme...» cit., pág. 470).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

se ocupa, ni por tanto puede interpretarse su «doctrina» en un sentido o en otro sobre la misma, de la legítima defensa preventiva¹⁹⁹.

- Ninguna afirmación expresa sobre la legítima defensa preventiva hace la Corte en su dictamen sobre *legalidad del uso o amenaza de las armas nucleares* (1996), y no creo que sea lícito extraer de ciertas afirmaciones que en él se hacen interpretación alguna sobre la misma²⁰⁰; no se refiere a la cuestión, y punto. Problema distinto es si no hubiera podido hacerlo, que a mi juicio sí, dadas las circunstancias del asunto²⁰¹; pero interpretar en un sentido u otro este silencio me parece aventurado.
- Y, en fin, en el caso de *las plataformas petrolíferas* (2003), posterior a la decisión de 1986 sobre Nicaragua y asimismo a la guerra de Afganistán (2001), la Corte deja claramente sentado que la legítima defensa es una respuesta a una agresión sufrida, precisando qué no se entiende por ataque armado susceptible de generar ese derecho, y exigiendo en la respuesta defensiva las notas de necesidad y proporcionalidad. No hay, empero, alusión alguna a la legítima defensa preventiva, aunque hubiera podido plantearse igualmente, pues la Corte habida cuenta de que Estados Unidos se quejaba de una sucesión de ataques iraníes hubiera podido perfectamente plantearse si cabría una o no legítima defensa para «adelantarse» a los mismos(...). Tiendo a pensar que en ese asunto, pues en él se da una decisión más explícita y detallada sobre esta figura que en su dictamen de 1996, la doctrina sentada por la Corte no se armoniza con la

¹⁹⁹ «Dadas las circunstancias en las que ha nacido la controversia, el derecho de legítima defensa sólo se plantea en este caso en el marco de una agresión armada en curso y no se refiere a la cuestión de la licitud de una reacción ante la amenaza inminente de una agresión armada. La Corte no se pronunciará sobre este tema» (sentencia de 27 de junio de 1986, párrafo 194, *CIJ Recueil 1986*, pág. 103).

²⁰⁰ Por ejemplo, cuando afirma literalmente: «En su artículo 51, la Carta reconoce el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva *si tiene lugar un ataque armado*» (dictamen de 8 de julio de 1996, párrafo 38) (la cursiva es mía). O cuando el Tribunal duda de si cabría o no el derecho de legítima defensa (nuclear) cuando «estuviera en juego» (¿amenazada simplemente?) la supervivencia del Estado (dictamen cit., párrafos 96, 97 y 105, letra E).

²⁰¹ La legalidad de la amenaza o el uso por un Estado de las armas nucleares, cuando fue precisamente con relación a este tipo de armas con el que un sector doctrinal «resucitó» la cuestión de la legítima defensa preventiva.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

legítima defensa preventiva, al menos por dos razones: El Tribunal «habla» de tal manera que la legítima defensa parece posible cuando *ya hay* una víctima de un *uso de la fuerza armada*, no cuando dándose sólo un peligro o amenaza de la misma no aparece todavía «golpeado» alguno²⁰²; la Corte es muy clásica en el tratamiento de la legítima defensa. Reclama todos los requisitos pertinentes (necesidad, proporcionalidad, información al Consejo...), con particular exigencia en ocasiones pues pide pruebas ciertas y claras de dichas exigencias y pruebas claras y ciertas de la imputación de Irán (...). E insiste, además, en que solo los usos de la fuerza armada más graves, el ataque o agresión armada pura y dura, pueden dar lugar al derecho de legítima defensa²⁰³.

En el reciente asunto sobre las *actividades armadas en el Congo* (2005), que ha enfrentado a la República Democrática del Congo con Uganda, sin embargo, y aunque la Corte también precisa que no habiéndose argumentado por las partes, ella no trata de la legítima defensa preventiva, con todo el Tribunal crea una atmósfera de cierta ambigüedad cuando (en un *contexto de rechazo de la válida revocación or Uganda del artículo 51 de la Carta*) sostiene que las motivaciones de dicho Estado para acudir a la fuerza eran fundamentalmente de naturaleza *preventiva*²⁰⁴.

2.7.3.2. *A lo que los Informes dicen*

Si todo esto es así, no parece razonable aceptar que sea posible la legítima defensa cuando el ataque armado no se ha producido aún (legítima defensa preventiva). ¿Se adivinan, empero, en lontananza vientos de cambio, azuzados, acaso, por una doctrina como la de la «guerra preventiva»

²⁰² «En consecuencia [dice la Corte], para establecer que tenían derecho a atacar a las plataformas iraníes en el ejercicio del derecho de legítima defensa individual, los Estados Unidos deben demostrar *que han sido ya atacados* y que Irán era el responsable de tales ataques, y que estos eran de *tal naturaleza que hubieran podido calificarse de 'agresión armada' tanto en el sentido del artículo 51 de la Carta como según el Derecho consuetudinario sobre el uso de la fuerza*» (sentencia de 6 de noviembre de 2003, párrafo 51) (la cursiva es mía).

²⁰³ Sentencia de 19 de diciembre de 2005 cti., párrafos 61 ss., 64, 71 ss.

²⁰⁴ Sentencia de 19 de diciembre de 2005, párrafos 143-148 y 112-113.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

de la Administración Bush? Y es que el mayor riesgo de propuesta tal, si bien se mira, no radica quizás, dada su desmesura, en la «doctrina» misma sino en lo que ya he llamado sus potenciales «efectos colaterales», uno de los cuales puede ser el de conseguir la aceptación generalizada, a modo de mal menor, de una legítima defensa preventiva «razonable»²⁰⁵. Y me pregunto si la inequívoca (y a mi juicio sorprendente) alineación del Grupo de Alto Nivel nombrado por el Secretario General para el estudio de una posible reforma de la Carta, en su reciente Informe, con la interpretación «anglosajona» y minoritaria favorable a la legítima defensa en casos de *inminencia* de un ataque armado, no tiene algo que ver con los temores que me preocupan y a los que me vengo refiriendo²⁰⁶.

Y es peor aún que el Secretario General mantenga en su Informe esta idea: «Las amenazas inminentes están plenamente previstas en el artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado. Los juristas han reconocido hace tiempo que esto abarca tanto un ataque inminente como un ataque ya ocurrido»²⁰⁷.

Más allá de que en determinadas situaciones podamos entender la reacción del Estado que intenta evitar un golpe inminente adelantando su defensa y desde un juicio exclusivamente político se pueda ser más o menos tolerante, me cuesta aceptar, por las razones que he expuesto en los párrafos precedentes, que jurídicamente el artículo 51 de la Carta pueda

²⁰⁵ He desarrollado esta idea en mi contribución sobre «Los conceptos de “guerra preventiva” y de “legítima defensa preventiva” a la luz de la jurisprudencia internacional contemporánea» (párrafos 16, 19-21) a las Jornadas de Estudio sobre *Seguridad internacional y guerra preventiva (análisis de los nuevos discursos sobre la guerra)* organizadas en la Universidad de La Rioja y coordinadas por J. Martínez de Pisón y M. Urrea Corres (Logroño, 2-6 noviembre 2004).

²⁰⁶ «Sin embargo, según un principio de derecho internacional bien establecido, el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar [el informe se refiere al artículo 51 de la Carta] siempre que la amenaza de agresión sea *inminente* [cursiva en el original], no haya otro medio de impedirlo y sea proporcional. El problema se plantea cuando la amenaza no es inminente pero se puede aducir que es real (...). El Grupo, que niega la posibilidad de recurrir a la legítima defensa en este último supuesto la acepta (y como formando parte del actual artículo 51 de la Carta) en relación con el primero; añadiendo: «No somos partidarios de modificar el texto ni la interpretación del artículo 51» (*Un mundo más seguro... A/59/565* cit., párrafos 188-192, en págs. 60-61).

²⁰⁷ *Un concepto más amplio... A/59/2005* cit., párrafo 124 (pág. 37).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

interpretarse de ese modo, y mucho menos aún que se pretenda hacernos comulgar con la rueda de molino de que la misma es algo sabido ya por todos desde el primer día de la Creación (...); más aún ni siquiera me parece que al defenderla el Secretario General sea coherente con otros pasajes de su mismo Informe, en los que se reconocen las discrepancias habidas sobre la legalidad de la legítima defensa preventiva (...) ²⁰⁸.

Parece detectarse, en cuanto a esta cuestión concreta, un cierto paralelismo en el mensaje entre los Informes del Grupo de Alto Nivel y del Secretario General con el que emana de algún pasaje de la *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América* ²⁰⁹.

En todo caso, el concepto de legítima defensa en la Carta y en el Derecho internacional consuetudinario pueden «estirarse» como cualquier concepto jurídico pero sólo hasta cierto punto; quiero decir que una interpretación del mismo que pretendiese, desde un punto de vista del más crudo realismo, «adaptar» el Derecho internacional existente a los nuevos retos del terrorismo y las armas de destrucción en masa nos llevaría a aceptar una legítima defensa ante una amenaza inminente y cierta de un uso de la fuerza equiparable por su gravedad a un ataque armado y cuyo ejercicio debería desde luego respetar exigencias como la de proporcionalidad; todo lo que vaya más allá debería exigir una enmienda formal del artículo 51 de la Carta.

2.7.4. EL USO DE LA FUERZA «PARA PROTEGER»

El Grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General para estudiar una posible reforma de Naciones Unidas acepta palmariamente que la comunidad internacional no puede ya permanecer impasible ante catás-

²⁰⁸ «Por último, una parte esencial del consenso que buscamos ha de ser un acuerdo sobre cuándo y cómo puede hacerse uso de la fuerza para defender la paz y seguridad internacionales. En los últimos años esta cuestión ha dividido profundamente a los Estados miembros. Han discrepado acerca de si los Estados tienen derecho a la utilizar la fuerza militar de manera anticipativa, para defenderse de amenazas inminentes (...)» (*Un concepto más amplio...*, párrafo 122, pág. 36)

²⁰⁹ «Durante siglos el Derecho internacional ha reconocido (...)», *Estrategia...* cit., V, párrafo noveno (*vid. supra* apartado 1.3).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

trofes humanitarias del tipo de las que se han venido produciendo en los últimos años, admitiendo que:

«existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el ‘derecho de intervenir’ de los Estados sino ‘la obligación de proteger’ que todos los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades (...)».

Y considerando que

«está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía (...)».

Por lo que

«la fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso»²¹⁰.

Es verdad que el Grupo conecta «la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger (...)», con su ejecución por un órgano determinado:

Es «el Consejo de Seguridad [el que] puede ejercer[la] autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir»²¹¹;

²¹⁰ *Un mundo más seguro...* (A/59/565) cit., párrafo 201, pág. 63.

²¹¹ *Un mundo más seguro...* (A/59/565) cit., párrafo 203 (pág. 63).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

señalando además los criterios de legitimidad que el Consejo debe evaluar a la hora de conceder o no la autorización requerida²¹².

Con base, entre otros, en el texto adoptado por el Grupo de Alto Nivel, el Secretario General en el Informe que someterá a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno que habrán de reunirse en septiembre de 2005 en Nueva York, para examinar los progresos realizados desde que se proclamó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, asume la existencia de una obligación de proteger a cargo en primer lugar de los propios Estados respecto de su población pero, si estos no pueden o no quieren, esa responsabilidad debe recaer sobre la comunidad internacional, que deberá emplear toda medida coercitiva que resulte necesaria, incluso en su caso el uso de la fuerza armada. Es verdad también que el Secretario General conecta dicha obligación con la intervención del Consejo de Seguridad, proponiendo en este sentido una idea planteada ya doctrinalmente al recomendar que el Consejo apruebe una resolución, una especie de «doctrina», en la que exponga en qué condiciones y con qué parámetros el Consejo debe autorizar el uso de la fuerza armada para impedir, por ejemplo, la comisión de un genocidio, la depuración étnica u otros crímenes similares de lesa humanidad (...) ²¹³.

Pero yo me pregunto, ¿y si el Consejo de Seguridad solo interviene tarde, mal y parcialmente²¹⁴ o lo que es peor, y hay también ejemplos sangrantes en la mente de todos, simplemente no actúa?; porque se observará que el Informe del Secretario General no menciona para nada en contexto tal la eliminación o la restricción del derecho de veto (...); ni siquiera recoge lo que en todo caso tampoco se trataría de “eliminación” o “restricción” del veto, la “petición” que sobre este formulara el Grupo de Alto Nivel (“a

²¹² *Ibidem*, párrafo 207 (pág. 64).

²¹³ *Un concepto más amplio...A/59/2005* cit., párrafos 122-125, 135 (págs. 36-37, 39 y párrafo 7, letra b) del Anexo («Decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno», pág. 65).

²¹⁴ Como, por poner un ejemplo de rabiosa actualidad, en Sudán: *Vid.* M.^aJ. CERVELL HORTAL: «Darfur, otra crisis olvidada» cit.; E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ: La resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la intervención de la Corte Penal Internacional en la crisis de Darfur: ¡a la sexta va la victoria!», *Revista Española de Derecho Internacional*, LVII (2005), núm. 1 (págs. 489-495); C. GARCÍA ENCINA: «La comunidad internacional y Darfur», *ARI. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, núm. 22, junio 2005, págs. 24-30.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

los miembros permanentes [de] que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos”) ni tampoco su propuesta “de que se instituya un sistema de, voto indicativo, en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera” (en su reciente Curso de La Haya, un profesor hindú propone una reforma del Consejo de Seguridad en 13 puntos, el sexto de los cuales dice así: “los miembros permanentes del Consejo no deben usar su poder de veto si dos tercios del Consejo se manifiestan a favor de intervenir en nombre de Naciones Unidas”)²¹⁵. ¿Por qué si existe una «obligación internacional de proteger» no se ha ido más allá y se ha sido más claro? Puesto que existe una «obligación internacional de proteger», llegado el caso y como último recurso, ¿no *podrían* (al menos) los Estados intervenir con la fuerza por razones de humanidad (...)? En suma, ¿no hubiera sido conveniente que el Grupo de Alto Nivel y sobre todo el Secretario General hubieran concretado en sus propuestas esta «obligación» que reconocen?

Acontecimientos terribles de los últimos años en los que el desprecio a los derechos humanos ha alcanzado cotas de horror difícilmente superables y en los que una de las respuestas de la comunidad internacional, aun-

²¹⁵ *Un mundo más seguro* (A59/1565) cit., pág. 77 (párrafos 256-257); el internacionalista hindú es V.S. MANI: “Humanitarian intervention today” *Reneil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haya*, 313 (2005), págs. 9-324 (pág. 310) El derecho de veto podría *obstacilizarse* «exigiendo, por ejemplo, que (...) sea (siempre o en ciertos casos) colectivo, esto es, que agrupe al menos a dos (o tres) de los miembros permanentes; o *limitarse*, «intentando constreñirlo (...) sólo a algunas materias, y sustituyéndolo en las demás por un sistema de voto ponderado, análogo al que se utiliza por el Consejo de la Unión Europea» (C. GUTIÉRREZ ESPADA: «La “contaminación” de Naciones Unidas ...» cit., pág. 87, nota 47). No desconozco, claro, que no hay voluntad política alguna de acometer reformas en este punto, como en el Informe del Secretario General se demuestra: Ni al tratar del uso de la fuerza ni cuando aborda la reforma del Consejo de Seguridad se altera en lo más mínimo la regulación actual del derecho de veto; y aún habrá quien piense que debemos alegrarnos de poder llorar sólo por un ojo, pues en ninguno de los dos «modelos» (el A y el B) que en dicho Informe se proponen sobre la reforma de la composición del Consejo de Seguridad se conceden nuevos derechos de veto (*Un concepto más amplio... A/59/2005* cit., respectivamente párrafos 122-126, 135 (págs. 36-37 y 39) y 7.b del Anexo 2 (pág. 65); y párrafos 167-170 (págs. 47-48) y párrafo 8 letra c del Anexo 2 (pág. 67).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

que no aceptada unánimemente, ha sido el empleo de la fuerza armada, movieron al Secretario General de Naciones Unidas (1999, 2000) a hacer un llamamiento a la comunidad internacional para que intentara llegar a un acuerdo fundamental sobre estas dos cuestiones²¹⁶. En respuesta a esta llamamiento el Gobierno de Canadá, junto con diversas fundaciones, anunció a la Asamblea General en septiembre de 2000 el establecimiento de una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, a la que se encargó elaborar, previo concienzudo análisis de todas las cuestiones de orden jurídico, moral, operacional y político implicadas y la apertura de un vasto proceso de consultas, un informe que pudiera servir al Secretario General, y en su caso a las Partes interesadas, a encontrar una solución viable y práctica. Se trataba, y considero importante destacarlo, de una comisión de expertos en operaciones de gestión de crisis, de mantenimiento de la paz, en Derecho internacional humanitario, antiguos Jefes de Estado o personalidades de la diplomacia y la política; de una comisión plural al menos en la medida en que sus doce miembros proceden de todos los continentes y tienen la nacionalidad de todos los Mundos, desde el Primero al²¹⁷.

En el Informe presentado por la Comisión en diciembre de 2001, el grupo formula recomendaciones tanto a la Asamblea General como al

²¹⁶ Y en el que planteó el problema con agudeza y serenidad: «(...) si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?» (citado en *La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. Diciembre de 2001*, pág. vii del Prefacio; este Informe puede consultarse en inglés y en español en www.iciss-ciise.gc.ca, página web que, según puede leerse en la pág. 89 del mismo, «se mantendrá al menos durante los próximos cinco años»; dicha página ha sido más recientemente sustituida (<http://www.dfait-maci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp>; también en <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>). El informe fue presentado ante y debatido en el Consejo de Seguridad: A.-J. LEONETTI, «Organisation des Nations Unies, 1) Conseil de Sécurité: débat sur la responsabilité de protéger, 10/11 mai 2002», en *Chronique des faits internationaux*, L. Balmond [director], *Revue Générale de Droit International Public*, 106 [2002], núm. 3, págs. 672-677, en págs. 672-673).

²¹⁷ Estados Unidos, Canadá (2), Alemania o Suiza; pasando por Australia y Rusia; hasta llegar a Argelia, Sudáfrica, Filipinas, Guatemala o la India) El Informe de la CIISE recoge en un apéndice un breve curriculum de cada uno de los miembros que la integran (*La responsabilidad de proteger...* cit. [nota anterior], pp. 83-86).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

Consejo de Seguridad, recomendando a este último en particular que sus miembros

«consideren la posibilidad de alcanzar un acuerdo, y lo intenten, respecto de un conjunto de directrices que abarquen los “Principios de intervención militar” resumidos en la Sinopsis, y se rijan por ellas al responder a las peticiones de intervención militar con fines de protección humana»,

y que sus miembros permanentes, además, intenten

«(...) alcanzar un acuerdo, y lo intenten, para abstenerse de utilizar su derecho de veto, en asuntos que no comprometan sus intereses nacionales, para obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana, y que cuenten con el apoyo mayoritario»²¹⁸.

La Sinopsis que se menciona figura a continuación de la página IX del Informe (Prefacio) y está dividida en dos partes: *La responsabilidad de proteger: Principios esenciales* y *La responsabilidad de proteger: Principios para la intervención militar*. A estos se refiere la recomendación precitada, pidiendo al Consejo que adapte sus directrices a dichos Principios. En síntesis, los Principios para la intervención militar propuestos por la CIISE son: En supuestos en que en un Estado dolosa, negligentemente o por colapso de sus instituciones se produzcan «grandes pérdidas de vidas humanas» o «depuración étnica a gran escala», el Consejo debe autorizar a los Estados que estén dispuestos a llevar a cabo una intervención militar con fines de protección humana a hacerlo, tras un examen sin demora de la situación. A tal fin, la Comisión insta a los miembros permanentes del Consejo, según hemos comprobado, a no ejercer su derecho de veto para impedir resoluciones que autoricen la intervención y cuentan con un apoyo mayoritario.

El Informe tiene en cuenta la posibilidad de que el Consejo de Seguridad no se comporte según lo previsto, o no lo haga en un tiempo razonable, caso en el cual la Comisión considera que hay dos posibles alternativas: Una, acudir a la resolución «Unión pro Paz»²¹⁹ y otra que una Organización regional o

²¹⁸ *La responsabilidad de proteger...cit.*, pág. 81, párrafo 8.29.

²¹⁹ Resolución 377 (V), de 3 de noviembre de 1950.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

sub-regional actúe en el marco de su jurisdicción y «posteriormente» solicite la autorización del Consejo. Repárese en que este grupo de expertos acepta, en caso de bloqueo del Sistema, una intervención armada de humanidad llevada a cabo por una Organización internacional regional o sub-regional sin autorización previa del Consejo (...)»²²⁰. Y, en fin, el Informe advierte al Consejo que si este no cumple con su responsabilidad de proteger «en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata», Estados interesados pueden recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación²²¹. No es que el Informe sancione expresamente la legalidad de la intervención armada en tal supuesto, pero se reconocerá que su posición sobre, dadas estas circunstancias, la ilegalidad de una intervención armada humanitaria por un Estado o grupo de Estados es patentemente ambigua cuando no permisiva («a buen entendedor»)

Un año antes, aproximadamente, de la adopción de este Informe, yo mismo, en un trabajo sobre la intervención armada de la OTAN en Kosovo, y tras afirmar su ilegalidad según el Derecho internacional vigente pero reconocer su conveniencia humanitaria en todos caso si es que no su necesidad, sugerí la posibilidad de «pactar» en el seno de Naciones Unidas una «doctrina sobre la intervención humanitaria», en la que se fijaran las coordenadas en las que un Estado o un grupo de ellos pudiese, bloqueado el Consejo de Seguridad, intervenir militarmente por causa de humanidad sin temor a incurrir en la violación del ordenamiento jurídico²²²; «doctri-

²²⁰ «Sinopsis: La responsabilidad de proteger: Principios para la intervención militar», 3.E (*La responsabilidad de proteger...* cit.); y párrafos 6.35 y 6.36 a 6.40 del capítulo 6 («La cuestión de la autoridad»), *La responsabilidad...* cit., pág. 59. Para algunas precisiones sobre este tipo de autorización del Consejo de Seguridad ulteriormente a la acción coercitiva de una Organizaciones regional, U. VILLANI: «Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix», *Recueil des Cours*, 290 (2001), págs. 225-436 (págs. 388-389, párrafo 17).

²²¹ «Sinopsis: La responsabilidad ...cit» (nota 75), 3.F; y añade el Informe: «Cabe preguntarse qué es peor, si el perjuicio que el orden internacional sufre cuando se deja de lado al Consejo de Seguridad o el que se le ocasiona cuando el Consejo asiste impasible a una matanza de seres humanos» (*La responsabilidad de proteger...* cit., párrafo 6.37 del capítulo 6, pág. 59. Para el argumento de que la “legalización” de la intervención humanitaria inhibiría significativamente el recurso a “la guerra” de los “Estados agresivos” vid.R. GOODMAN: “Humanitarian intervention and pretexts for war”, *American Journal of International Law*, 100(2006), núm. 1, págs. 107-141.

²²² C. GUTIÉRREZ ESPADA: «Uso de la fuerza, intervención humanitaria ...» cit., págs. 126-127

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

na» que acaso pudiera extenderse a otros ámbitos como, por ejemplo y fundamentalmente, a la de la lucha internacional contra el terrorismo cuando resultare preciso el uso de la fuerza armada²²³.

Es con la legitimidad que estos nuevos desarrollos (me) dan por lo que me atrevo a insistir, ya en otra de las caras del poliedro, en una afirmación que hice tres años ha y mantengo de nuevo en relación con este problema: Si existe una «obligación internacional de proteger» y el Estado culpable se niega a acabar con una violación grave de obligaciones derivadas de una norma imperativa de Derecho internacional general (como el genocidio o las matanzas o las limpiezas éticas...) sin que el Consejo de Seguridad reaccione, ¿no estarían todos los Estados del Universo Mundo obligados (amén por supuesto de facultados) a adoptar contramedidas «lícitas»? Si el artículo 41.1 del Proyecto de la CDI sobre la Responsabilidad internacional del Estado por hechos ilícitos²²⁴ impone a todos los Estados el deber de cooperar para poner fin, por medios lícitos, a una violación grave de obligaciones emanadas de normas imperativas del Derecho internacional general (a las que se refiere el artículo 40), cuando aquella no cese ¿qué otra cosa cabría que adoptar contra él, por todos los medios lícitos, medidas coercitivas?; ¿no tendrían, entonces, todos los Estados, Estado «terceros» pues, que puedan hacerlo adoptar contramedidas (no armadas)? Repárese, entonces, en que si es *para poner fin a una violación grave de obligaciones emanadas de normas imperativas* todos los Estados («terceros» incluidos) al menos *podrían* adoptar todas las medidas (contramedidas si preciso fuere) necesarias *ex* artículo 41²²⁵.

²²³ C. GUTIÉRREZ ESPADA: «“No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada”?», *Anuario de Derecho Internacional*, XVII [2001], págs. 25-38, pág. 35; ID.: «La “contaminación” de Naciones Unidas ...» cit., pág. 87 (nota 48), lo que parece defender también entre nosotros R. BERMEJO GARCÍA (*vid.* su estudio «La legítima defensa y el Derecho internacional en los albores del siglo XXI», *Los Nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*, Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-Escuela Diplomática, colección Escuela Diplomática núm. 7, Madrid, 2003, págs. 127-141, en pág. 139).

²²⁴ *Informe de la CDI... A56/10* cit., págs. 10-405.

²²⁵ *Vid.* C. GUTIÉRREZ ESPADA: «El punto final (¿) de un largo debate: Los ‘crímenes internacionales’ », *Revista Española de Derecho Internacional*, LIII (2001), núm. 1-2, págs. 11-48 (pág. 38); ID. : *La responsabilidad internacional...* cit., párrafos 98 ss.. En principio, y así ocurría siempre en el Derecho internacional clásico, las contramedidas sólo pueden adoptarse por el Estado directamente afectado por el hecho ilícito de otro (así expresamente comentario 1 y 8 de los introductorios al capítulo II de la Tercera Parte,

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

El Informe del Secretario General mantiene que ante una amenaza inminente de ataque armado cabe invocar el artículo 51 de la Carta (legítima defensa individual o colectiva), y que «cuando las amenazas no son inminentes sino latentes» es el Consejo de Seguridad el que «inclusive de manera preventiva», dice el Srt. Koffi Annan, debe «autorizar o ratificar el uso de la fuerza militar». Dice también que a la hora de tomar esta decisión el Consejo debe comprobar que se den toda una serie de requisitos o principios que sería conveniente aprobara e incluyera en una resolución para que se supieran así ya para siempre²²⁶.

Asimismo, en los casos en los que la comunidad internacional deba «asumir la responsabilidad de proteger» y, de ser necesario, «actuar en consecuencia», el Consejo de Seguridad podría decidir el uso de la fuerza: «En ese caso, como en otros, debe acatar los principios enunciados (...)»²²⁷.

«Autorizar o ratificar». Lo de «autorizar» está claro; práctica ya tenemos: El Consejo autoriza y solo después Estados miembros pueden legalmente utilizar la fuerza armada. Pero ¿y lo de «ratificar»?²²⁸. ¿Contempla el Secretario

Informe CDI...A/56/10 cit., págs. 356 y 360), pero el Derecho internacional contemporáneo, además de las de naturaleza *bilateral*, cuenta con obligaciones que los Estados tienen para con un *grupo de Estados* y aun para con la *comunidad internacional en su conjunto*, lo que la CDI ha reconocido meridianamente en su Proyecto (artículo 33). Fundamentalmente, es el artículo 48 de su Proyecto la piedra de toque: En él, se faculta a los Estados que no son lesionados a invocar la responsabilidad internacional del autor del ilícito si la obligación violada es «colectiva» o existente «con relación a la comunidad internacional en su conjunto»; teniendo en este último caso todos los Estados del mundo interés en el tema, por lo que todos están «habilitados» (...). Siendo esto así, la violación de esas obligaciones no genera siempre las mismas consecuencias. Compárense los artículos 42 (invocación de la responsabilidad por el Estado lesionado) y el artículo 48 (invocación de la responsabilidad por un Estado distinto del Estado lesionado). La «almendra» de la diferencia estriba en que los Estados no lesionados tienen derecho a exigir, por sí y para sí podría decirse) al autor del hecho ilícito desde luego que «cese el hecho internacionalmente ilícito y las seguridades y garantías de no repetición», pero en lo que atañe a la exigencia de reparación, el Estado no lesionado sólo puede exigirla del culpable «en interés del Estado lesionado o de los beneficios de la obligación violada».

²²⁶ *Un concepto más amplio... A/59/2005* cit., párrafos 125 y 126, pág. 37; también se emplea el mismo binomio («autorizar o ratificar») en el Anexo del Informe («Decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno»), párrafo 6, letra h (*Un concepto...*, págs. 64-65).

²²⁷ *Un concepto más amplio...*, párrafo 135, pág. 39.

²²⁸ En el Informe del Grupo de Alto Nivel se utiliza un binomio menos expresivo respecto de lo que me preocupa («autorizar o aprobar»): *Un mundo más seguro...A/59/565* cit., pág. 64 (párrafo 207) y Anexo 1 («Resumen de las recomendaciones»), párrafo 56, pág. 95.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

General la hipótesis, que en tal caso asumiría, de que el Consejo de Seguridad pueda «ratificar» un uso de la fuerza armada llevada a cabo por uno o varios Estados no subsumible en el artículo 51 de la Carta ni autorizado por el Consejo previamente? En todo caso, y de ser así, dicha «ratificación» tendría apoyarse en los mismos principios o directrices necesarios para autorizarla.

Nada se aclara en el Informe, pero los términos utilizados me hacen pensar en la reflexión del Comité sobre Intervención y Soberanía de los Estados antes mencionado de que puede ser mejor para el orden internacional que una organización regional (o ¿por qué no? una coalición de Estados) actúe primero y pida al Consejo de Seguridad autorización después que abstenerse de hacerlo mientras el Consejo permanece impasible ante las matanzas²²⁹. ¿Es esto lo que se acepta por el Secretario General? ¿Admite, entonces, que en supuestos de amenazas latentes o de violación masiva de los derechos humanos pueda, si se hace con cierto cuidado, disparar primero y pedir autorización («ratificación») después?

2.7.5. LA CUMBRE MUNDIAL DE 2005

El Documento Final que los Jefes de Estado y de Gobierno han aprobado en septiembre de 2005 sirve de poca ayuda en estos temas.

El impulso inicial que dio en la materia el Informe del Comité sobre la Soberanía e Intervención (2001), y que se mantuvo en los del Grupo de Alto Nivel (2004) y del Secretario General (2005), fue debilitándose a golpe de Proyecto de documento hasta acabar moribundo en el Documento Final mismo.

Haz, si te parece, lector amigo la prueba: Compara, en las cuestiones relativas al «uso de la fuerza» y la denominada «obligación o responsabilidad de proteger», los Informes del Grupos de Alto Nivel²³⁰, del Secretario General²³¹, los proyectos de documento final de junio, julio, agosto, de 13

²²⁹ Vid. *supra* en este mismo apartado; sobre las interrogantes sin responder que el reconocimiento de esta obligación implica, en particular en lo que al papel del Consejo de Seguridad se refiere, vease también L. BOISSON DE CHAZOURNES y L. CONDORELLI: “De la ‘responsabilité de protéger; on q’une novell parure pour une motion déjà bien etobllie” *Rèvue Gènèrale de Droit Internationale Public*, 2006, núm. 1, págs. 11-18.

²³⁰ *Un mundo más seguro...* A/59/565 cit., párrafos 183-209 (págs. 60-65).

²³¹ *Un concepto más amplio...* A/59/2005 cit., párrafos 122-126 (págs. 36-37) y párrafo 135 (pág. 39).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

de septiembre²³² con el Documento Final aprobado el 15 de ese mismo mes. Verás, sin duda, lo que yo: Un castillo (de arena sí, imperfecto sí, pero hecho) desmoronándose almena a almena ante tus ojos.

En el Documento Final no queda nada de las referencias a la legítima defensa, ni a la conveniencia de que el Consejo de Seguridad elabore una «doctrina» que aclare las eventuales «autorizaciones» o «ratificaciones» por el Consejo de Seguridad del uso preventivo de la fuerza o para evitar genocidios, limpiezas étnicas (...).

Nada Cambia. Todo permanece: «Reafirmamos [proclaman solemnemente los jefes de Estado y de Gobierno] que las disposiciones pertinentes de la Carta son suficientes para abarcar toda la gama de amenazas a la paz y seguridad internacionales». (AI 60/L.1, párrafo 79).

Pasado lo pasado y tan recientemente, parece poco razonable una muestra tan exacerbada de voluntarismo.

Item más: la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, una especie de remedio que sirve para lamer(se) las heridas que no se han sabido evitar parece poco bagaje, al menos desde una perspectiva de prevención y disuasión del uso de la fuerza armada ²³³.

2.8. Conclusiones

La «Guerra de Iraq» (2003) fue ilegal, cometiendo al desencadenarla sus principales protagonistas (Estados Unidos y Gran Bretaña) la violación

²³² Proyecto de documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General que se celebrará en septiembre de 2005, presentado por el Presidente de la Asamblea General (A/59/HLPM/CRP.1), de 8 de junio de 2005, párrafos 45-47 (págs. 12-13) y párrafos 72-74 (pág. 17); Proyecto... (A/59/HLPM/CRP.1/Rev.1), de 22 de julio de 2005, párrafos 74-76 (págs. 20-21) y párrafos 113-114 (pág. 27); Proyecto... (A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2), de 10 de agosto de 2005, párrafos 54-56 (pág. 18) y párrafos 119-121 (págs. 29-30); y Draft Outcome Document, 13 september 2005, párrafos 77-80 (pág. 19) y párrafos 138-140 (págs. 27-28) (en <http://www.un.org>.)

²³³ Sobre la naturaleza, composición, métodos de trabajo y ubicación en el esquema institucional de Naciones Unidas de la misma, ver R. BERMEJO GARCIA y E. LOPEZ-JACOISTE DÍAZ: “Estudios en torno al Informe del Grupo de alto Nivel y al del Secretario General sobre la reforma de las Naciones Unidas: la reforma institucional”, *Anuario de Derecho Internacional XXI* (2005) págs. 99-171 (págs. 134-148).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

grave de una obligación imperativa del Derecho internacional general: La que prohíbe la agresión.

Las circunstancias del caso, digamos la «identidad» de los autores del crimen, la de la «víctima» del mismo y la Política, explican que nadie oficialmente haya movido un dedo por intentar la aplicación al caso del Derecho, del Derecho de verdad, vigente.

Esas mismas circunstancias explican por qué la Organización de Naciones Unidas, lejos de moverse en la dirección jurídicamente correcta, ha ido resbalando desde su ortodoxa posición inicial a una cada vez mayor implicación con los ocupantes en la gestión, y consecuente consolidación, de la situación.

Y lo ha hecho guardando un ominoso silencio sobre la ilegalidad de origen de la misma.

La situación es sin duda preocupante de cara a futuras crisis internacionales, y de hecho lo es ya en orden a una crisis en esbozo cual la decisión de Irán de reanudar su programa de enriquecimiento de uranio²³⁴. Las amenazas de llevar el asunto ante el Consejo de Seguridad, la oposición de China (que tras perder los contratos de suministro de petróleo que había firmado con Iraq debido a la guerra suscribió un acuerdo con Teherán de 56.284 millones de euros) a que ello ocurra, y sobre todo la inquietante afirmación del Presidente de los Estados Unidos (porque por increíbles que nos parecieran en su momento declaraciones del mismo tipo ¡se llevaron a cabo en el supuesto de Iraq!) de que no puede excluirse el empleo de la fuerza contra el régimen iraní dibujan un sombrío panorama para esa de por sí ya conflictiva zona del mundo²³⁵; y es que recuérdese que Estados Unidos no actúa en supuestos tales por impulsos, sino siguiendo una «doctrina», la que viene escrita en su *Estrategia de Seguridad Nacional* (2002 y revisión 2006) y que ha abierto la «guerra

²³⁴ Vid. C. GUTIÉRREZ ESPADA Y R. BERMEJO GARCÍA: «El programa nuclear iraní en el ojo del huracán», *Revista Española de Derecho Internacional*, LVII (2005), núm. 1 págs. 105-119).

²³⁵ En una entrevista concedida a la televisión pública israelí, el presidente G. W. BUSH se negó a excluir la opción militar contra Irán en la resolución de esta crisis: «Todas las opciones están sobre la mesa. Vds. saben que hemos utilizado la fuerza en el pasado para asegurar la seguridad de nuestro país» respondió al ser interrogado sobre un eventual ataque de los Estados Unidos a las instalaciones nucleares iraníes (*ABC*, sábado 13 de agosto de 2005, pág. 29).

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

preventiva» contra terroristas, los Estados que los apoyan y aquellos otros que proveen de armas de destrucción masiva²³⁶.

Pese a que son legión quienes entre internacionalistas y representantes de Estado proclaman la «santidad» del principio que prohíbe el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales tal y como fue recogido por la Carta de Naciones Unidas y critican las tesis «rupturistas» que defienden una «adaptación» del mismo a los nuevos y azarosos tiempo del «terrorismo transnacional» y los «Estados sin ley», todo apunta empero a que si Galileo estuviese aquí y ahora repetiría su famosa frase: *Eppur si muove* (...). Sí, algo se mueve sin duda en este tema, y el Informe del Secretario General (2005) presentado para su debate en la reunión de septiembre de la Asamblea General de Naciones Unidas me parece una sólida prueba de lo que digo. Cuatro son probablemente las «novedades», los «movimientos» respecto del Derecho o la Situación vigente que en el Informe se recogen:

- La aceptación (que es discutible) de que el Derecho internacional contemporáneo considera invocable la figura de la legítima defensa en situaciones de amenaza de ataque armado; y (mucho más discutible por supuesto) que dicha tesis es objeto de una aceptación generalizada desde hace años.
- Aunque no se acepta la legítima defensa ante situaciones de amenazas no inminentes sino simplemente próximas o latentes, sí queda en el aire si el Consejo de Seguridad podría, cumplidas ciertas condiciones por sus autores, «ratificar» un empleo de la fuerza armada llevado a cabo por Estados o por Organizaciones regionales sin autorización previa del Consejo y sin darse las condiciones que justificarían una legítima defensa individual o colectiva.
- El reconocimiento de una «obligación de proteger» que puede recaer en la comunidad internacional y que debería forzar en su caso al Consejo de Seguridad a autorizar, de forma preventiva incluso, o ratificar el empleo de la fuerza militar.
- El encargo al Consejo de elaborar una resolución en la que se incluyan las condiciones que deben cumplirse para que él pueda autorizar o ratificar el uso de la fuerza armada, y en la que dicho órgano exprese su intención de recurrir a ellas.

²³⁶ *Vid. supra* 2.1.3 y la nota 75.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

Aunque, como ya he señalado, las afirmaciones del Secretario General en su Informe puedan ser discutibles desde el punto de vista del Derecho internacional en vigor en unos casos o cortas en otros desde una perspectiva realista, parece evidente que su asunción por este órgano principal de la Organización de Naciones Unidas revela la existencia de una tendencia a flexibilizar el concepto de legítima defensa en particular y en general de la prohibición del uso de la fuerza consagrados por la Carta con su adopción.

Lo que no quiere decir que en determinados supuestos estos «movimientos» sean necesariamente rechazables. En particular, la conveniencia de que el Consejo de Seguridad decida, cuando sea necesario, autorizar el uso de la fuerza armada, incluso preventivamente, me parece perfectamente razonable; también incluso, en los casos en los que los derechos del ser humano sean objeto de agresión intolerable, el que pudiera «ratificar» la fuerza empleada. Pero los aspectos más razonables de los «movimientos» hechos van a encontrarse, como la lanza al carro de Gordio, Rey de Frigia, atados y bien atados a una cuestión que debe resolverse, a mi juicio, con carácter previo. Porque si el problema del veto no se regula en los términos adecuados de nada servirá, sobre lo que ya hay, propuesta alguna. Recomendar, en consecuencia, una reforma del Consejo de Seguridad que afecte solo y exclusivamente al número de sus miembros, permanentes o no, dejando todo lo demás como está o complicándolo incluso (si es que se acepten nuevos miembros permanentes también con derecho de veto), sería dejar intacto el nudo gordiano.

En suma, mucho me temo que nos hallamos ante un dilema: O encontramos al Alejandro Magno que deshaga el nudo (y recuérdese que sólo pudo hacerlo con el filo de su espada); o las propuestas del Secretario General, y me refiero claro está a las razonables, serán únicamente papel mojado. Estaríamos, entonces, como estamos.

La Cumbre Mundial de septiembre de 2005 nada nuevo augura (...), pues los Jefes de Estado y de Gobierno se han contentado con un Documento Final que en cuanto al uso de la fuerza armada y cuestiones conexas se limita a reproducir los principios genéricos conocidos, sin concreciones ni aclaraciones de particular utilidad.

3. ANÁLISIS MILITAR

El bando que sabe cuándo combatir y cuándo no hacerlo se alzaría con la victoria. Existen caminos que no hay que transitar, ejércitos a los que no hay que atacar y ciudades amuralladas que no hay que asaltar

Sun Tzu

3.1. La forma americana de hacer la guerra

La historia militar de los Estados Unidos ha definido un modelo americano de hacer la guerra²³⁷, basado en su superioridad industrial, logística y organizativa, y simultáneamente un modelo de ganar la guerra, basado en la victoria sin paliativos. La experiencia bélica americana, después de la segunda guerra mundial, apuntalaba su compromiso con la estrategia logística de desgaste del enemigo hasta la victoria incondicional.

«El objetivo de Estados Unidos siempre ha sido la rendición sin condiciones del adversario sobre una base jurídica. Ahora bien, lo esencial es saber convertir una estrategia, incluso una victoria, en una ventaja geopolítica»²³⁸.

La rotundidad de estas últimas palabras de Henry Kissinger contrasta con su posición entre los años 1957-60 defendiendo un enfoque de res-

²³⁷ RUSSELL WEIGLEY *The american way of war*, Indiana University Press. Bloomington, 1977. Citado por Tcol. JOSÉ LUIS CALVO ALBERO, *La doctrina militar terrestre norteamericana*. MADOC, Granada 2002

²³⁸ HENRY KISSINGER, entrevista publicada en el diario ABC el día 25 de febrero de 2001

3. ANÁLISIS MILITAR

puesta flexible para enfrentarse a la amenaza comunista. La estrategia flexible exigía la creación de capacidades para enfrentarse en conflictos limitados a la URSS o sus aliados, estimaba que ciertas limitaciones en el uso de la fuerza pueden ser convenientes o necesarias para evitar la escalada en el conflicto que diese paso al empleo de armas nucleares, abriendo la puerta de la destrucción mutua asegurada.

La destrucción mutua asegurada garantizaba la derrota de todos los contendientes. Es por lo tanto la imposibilidad de alcanzar la victoria militar, la confianza en la capacidad norteamericana de contener al comunismo y la posibilidad de convivir con la amenaza lo que habilita una apuesta por la limitación política de la guerra.

El callejón sin salida de la guerra nuclear fue el origen de la guerra limitada propia de la estrategia de respuesta flexible. La guerra limitada, en este caso, no supone renunciar a la supremacía sino confiar en alcanzarla paso a paso en una progresión acumulativa de ventajas geopolíticas.

Esta escuela de la guerra limitada exigía una activa dirección política que combinaba el poder militar con la diplomacia y con los instrumentos económicos y psicológicos del poder. «El problema es que un enfoque solamente político del conflicto puede ignorar otros elementos, y, en particular, los problemas militares que, generalmente, tienen una dinámica propia»²³⁹.

El fracaso de la línea estratégica de la guerra limitada en Vietnam provocó una corriente muy fuerte de rechazo a este complicado juego de equilibrio diplomático militar. *Never again, all or nothing*.

El nunca más Vietnam es el punto de partida de la doctrina Powell o doctrina de la fuerza decisiva, de la fuerza invencible. La Primera Guerra del Golfo fue el conflicto donde se aplicó de forma más clara. El historiador militar británico John Keegan mantiene que los máximos responsables militares de la operación Tormenta del Desierto, Powell y Schwarzkopf, habían aprendido las lecciones de Vietnam y consideraban la escalada o el incrementalismo tan enemigos como Sadam, señalando ambos que luchaban por la victoria y la desaparición del síndrome de Vietnam²⁴⁰.

²³⁹ DAVID GARCIA CANTALAPIEDRA, el uso de las fuerzas armadas en la política exterior de los EE.UU. y el futuro de la Doctrina Weinberger-Powell tras el fin de la post-guerra fría: ¿el fin del síndrome de Vietnam, Universidad de Granada, noviembre de 2001

²⁴⁰ KEEGAN J. The Lessons of the Gulf War. The Angeles Time Magazine. April 7, 1991 p.21

3. ANÁLISIS MILITAR

3.2. Doctrina Powell

Sin desgaste, sin destrucción no hay victoria y sin victoria no hay paz. El planteamiento de la doctrina Powell relaciona el empleo de la fuerza decisiva con la clara determinación del mando político de alcanzar la victoria. «First we're going to cut it off, then we're going to kill it». La victoria exige el compromiso y se traduce en poner sobre el terreno todas la botas necesarias para alcanzar el éxito sin ninguna sombra de duda, sin posible contestación.

Edward Luttwak²⁴¹ apoya con sus palabras el planteamiento doctrinal de la fuerza decisiva de Powell, las guerras de hoy rara vez «siguen su curso natural para consumirse y establecer las precondiciones de un acuerdo duradero». Mas bien, «se tornan en conflictos endémicos que jamás terminan, porque los efectos transformadores tanto de la victoria decisiva como del agotamiento están bloqueados».

La doctrina Powell responde a las líneas básicas trazadas por el secretario de defensa Caspar Weinberger superior del general Collin Powell cuando este presidía la Junta de Jefes de Estado Mayor. El esquema de partida es el siguiente:

- La fuerza solo debe emplearse cuando se defienden intereses vitales de Estados Unidos
- Los Estados Unidos deben comprometer los recursos suficientes para ganar la guerra.
- Para emplear la fuerza es imprescindible el apoyo de la sociedad y del Congreso.
- Los objetivos deben definirse con claridad.
- Los Estados Unidos deben sostener sus compromisos. La relación de fuerzas y los objetivos deben ser reajustadas si es necesario en función de la variación de las condiciones del conflicto.
- Antes de enviar tropas, habrá la seguridad razonable de un fin temporal para las operaciones.
- El empleo de la fuerza es consecuencia de la insuficiencia de las demás opciones.

En este entorno las Fuerzas Armadas deben emplearse de forma arrolladora sin buscar la respuesta proporcional ni limitada, no es aceptable

²⁴¹ EDWARD LUTTWAK, «Give a war a chance», *Foreign Affairs*, July/August 1999 p 36 y 45

3. ANÁLISIS MILITAR

una campaña diseñada sobre el incremento gradual de la presión militar. El golpe tiene que ser definitivo. la doctrina Powell es conocida también como la doctrina de la fuerza decisiva. Las Fuerzas Armadas son empleadas por los Estados Unidos para ganar la guerra. Nunca más sería aceptable entrar en guerras con tanto nivel de restricción como para imposibilitar el éxito militar, las Fuerzas Armadas Norteamericanas no entrarían en guerra con las manos atadas a la espalda, nunca más Vietnam.

«Medios y resultados decisivos siempre deben preferirse, de manera que pueden apostar que me ponen nervioso cuando los llamados especialistas sugieren que lo único que necesitamos es un bombardeo quirúrgico o un ataque limitado. Cuando no se alcanza el resultado deseado, entonces aparece un nuevo conjunto de especialistas hablando de una pequeña intensificación. La historia no ha sido benévolo con este tipo de enfoque»²⁴².

«Tan pronto ellos me dicen que es limitada, significa que no les importa si se alcanza o no el resultado»²⁴³.

Después de Vietnam para Powell y para la práctica totalidad de los militares americanos la guerra limitada, la guerra de incrementos graduales de fuerza no solo suponía una débil determinación sino que además aumentaba la audacia del enemigo; «estaba garantizado que produciría una verdadera estrategia de la derrota»²⁴⁴.

3.3. La experiencia de los felices 90

La experiencia norteamericana en la década de los noventa refuerza la visión del conflicto y del papel de las Fuerzas Armadas que rechaza el gradualismo.

La primera lección fue la retirada de las fuerzas americanas en Somalia, consecuencia del impacto que supuso en la opinión pública la retransmisión de imágenes de televisión en las que se identificaban los cuerpos mutilados y semidesnudos de soldados norteamericanos paseados como

²⁴² COLLIN POWELL U.S. forces: Challengers ahead. *Foreign Affairs*, winter 1992/93 p. 40

²⁴³ COLLIN POWELL editorial «At least slow the slaughter» *New York Times*, 4 de octubre 1992

²⁴⁴ Almirante GRANT SHARP, *Strategy for defeat: Vietnam in Retrospect*, Novato California, Press 1993, p 131.

3. ANÁLISIS MILITAR

trofeo de caza por las calles miserables de Mogadisco. El popular efecto CNN entra en juego y todo el mundo descubre la limitada capacidad de la sociedad norteamericana de aceptar bajas en guerras desconocidas y ajenas a sus intereses. Somalia refuerza la aberración de los militares americanos por las guerras limitadas.

La segunda lección, esta vez en Kosovo, alimenta la alergia de las fuerzas norteamericanas a la guerra limitada. Las graves tensiones provocadas por la guerra del Kosovo en la primavera de 1999, calificada como guerra de comité, entre el mando militar y la autoridad política de la Alianza, son ilustradas claramente por el general de los Estados Unidos Wesley Clark Comandante Supremo Aliado en Europa, por tanto responsable estratégico de la operación Allied Force.

«Los jefes de gobierno no fueron capaces de ponerse de acuerdo sobre los objetivos precisos de la OTAN hasta la cumbre de Washington de finales de abril, es decir, más de un mes después del inicio de la campaña. Y jamás se llegó a un consenso claro y completo sobre las medidas y el calendario para la escalada estratégica... Fueron los jefes militares los que tuvieron que presionar implacablemente, y a veces en contra de la opinión popular, para lograr la escalad en tácticas y medios que finalmente desembocó en las concesiones de Milosevic.

Pero los líderes políticos también encontraban frustrante al ejército. Hubo constantes casos de daños a civiles, se desconocía la localización de líderes serbios, e incluso el centro de gravedad estaba en disputa. «Cada cuestión tenía tanto impacto político que no se podía dejar su resolución en manos de los generales»²⁴⁵.

En ambos casos, tanto en Somalia como en Kosovo, descubrimos como conflictos armados limitados con empleo gradual de fuerzas, en Kosovo ni siquiera estaba planeada la escalada estratégica y el despliegue terrestre, provocaron frustración y sensación de fracaso en las fuerzas americanas. Por otra parte, los fracasos en Somalia y Kosovo son un antecedente inmediato al 11 de septiembre para consolidar la visión propia de la forma de alcanzar el éxito.

Uno de los puntos de discordia propios de esta década ha sido la reticencia de los ejércitos norteamericanos para implicarse en operaciones

²⁴⁵ General WESLEY CLARK, El alto mando no es un lugar para quienes necesitan consenso. Diario ABC 1 de noviembre de 2001.

3. ANÁLISIS MILITAR

en las que uno se compromete lo suficiente como para poner en juego su prestigio, pero no lo bastante como para sacar una victoria neta. Una parte de la clase política y de la administración expresaba claramente su opinión crítica respecto a las Fuerzas Armadas.

Richard A. Clarke, coordinador del Consejo Nacional de Seguridad durante los gobiernos de Geroge H.W. Bush, Bill Clinton y George W. Bush, expresa amargamente su disconformidad con la tradicional posición institucional de las Fuerzas Armadas de no implicarse en operaciones limitadas ni siquiera de carácter antiterrorista²⁴⁶. En la misma línea se expresa el catedrático de la Fletcher School Richard Shultz²⁴⁷ llegando ambos a las mismas conclusiones críticas y señalando como las fuerzas armadas se protegían evitando el compromiso utilizando siempre los mismos argumentos.

«El Estado Mayor dio siempre la misma respuesta, que era la misma que daba cada vez que se le pedía algo que no quería hacer:

- Sería preciso un dispositivo amplio.
- La operación era arriesgada y podía fallar.
- Los abogados militares decían que sería una violación del derecho internacional
- Su opinión era no llevarla a cabo pero, por supuesto, lo harían si recibían la orden por escrito del presidente».

Vemos así que las Fuerzas Armadas van a ser muy cautas y exigentes con los requerimientos de la operación militar. Esta actitud provocará juicios desfavorables de algunos sectores que entienden que los generales americanos se muestran excesivamente conservadores, lentos y poco implicados con la necesidad de actuar de forma activa para conformar el escenario.

3.4. Doctrina Rumsfeld

A pesar de la tradicional predilección norteamericana por la estrategia logística de desgaste del enemigo por una fuerza aplastante, ya desde la guerra civil surge en el Ejército una tensión entre la efectividad científica

²⁴⁶ RICHARD A. CLARKE, contra todos los enemigos, taurus Madrid 2004

²⁴⁷ RICHARD SHULTZ. Resume su estudio sobre el asunto en un artículo titulado «Show Stoppers» aparecido en Weekly Standard el 21 de enero de 2004, citado por RICHARD A. CLARKE ibid.

3. ANÁLISIS MILITAR

de la logística propia del general Ulysses S. Grant y la genialidad creativa de la maniobra del general Robert E. Lee.

El semblante de estos dos generales Lee frente a Grant personifica una dicotomía que explica la mayor parte de la evolución militar norteamericana posterior. «El Ejército de Estados Unidos siempre mantendrá cierta aspiración a combatir como Lee, o como los alemanes en ambas guerras mundiales o los israelíes en la segunda mitad del siglo XX»²⁴⁸.

Rumsfeld redescubre el valor de la maniobra en la nueva era de la información, coloca al general Robert Lee delante de un ordenador, delante de un terminal de un moderno sistema de información y telecomunicaciones.

No es nueva la idea de que cada civilización suscita una manera propia de librar una contienda. Clausewitz anunciaba que «cada tiempo tiene su propias formas peculiares de guerra, cada uno poseerá también por eso su propia teoría de la guerra.» De forma muy acertada señala que quienes deseen entender la guerra tienen que dirigir «una mirada atenta a los rasgos principales de cada determinada época.» Nuestra época esta definida como la era de la información.

La experiencia y el instinto de Rumsfeld catalizan y aceleran los cambios. La Revolución de Asuntos Militares de finales del siglo XX es la puerta de entrada para las fuerzas armadas americanas en la tercera ola tecnológica, en la era de la información y del conocimiento. La capacidad de digitalizar el campo de batalla, de conocer en tiempo real lo que sucede y simultáneamente la posibilidad de actuar con precisión sobre cualquier objetivo en toda la profundidad del teatro de operaciones son la base de los cambios en las operaciones. Fuerzas reducidas con alta capacidad tecnológica, dentro de un avanzado sistema de información y telecomunicaciones, que conocen lo que hace y puede hacer el adversario, de alta movilidad y capaces de batir con precisión al enemigo, que pueden situarse rápidamente en la posición más segura y favorable para destruirlo con un mínimo de bajas propias, de bajas civiles e incluso de bajas enemigas.

«Nos desplazamos hacia la desmasificación de la destrucción en paralelo con la desmasificación de la producción»²⁴⁹ Ya no es necesaria una

²⁴⁸ Tcol JOSÉ LUIS CALVO ALBERO, La doctrina militar terrestre norteamericana, op cit.

²⁴⁹ LAVIN Y HEIDI TOFFLER, las guerras del futuro 1994 Plaza y Jane sedotiroes SA, Barcelona

3. ANÁLISIS MILITAR

apabullante fuerza decisiva, es suficiente una ligera fuerza transformada capaz de imponer el nuevo modelo de Shock and Awe, conmoción y pavor.

Las claves de la doctrina Rumsfeld son rapidez y tecnología. Suponen una profunda transformación de las Fuerzas Armadas, incrementado las fuerzas activas y disminuyendo las de apoyo necesarias para su mantenimiento. Por otra parte se reduce la presencia avanzada en bases permanentes y se apuesta por aligerar la fuerza terrestre para facilitar la proyección. El modelo supone una apuesta por los sistemas de combate de alta tecnología, el desarrollo de las capacidades de la fuerza aérea y la disminución de la entidad de las fuerzas terrestres que serán más ligeras.

El concepto del dominio rápido y shock and awe²⁵⁰ se ajusta a las preferencias de Rumsfeld, consiste en reducir el juicio, habilidad y voluntad del enemigo para oponerse al ataque propio, creando para ello una situación de conmoción y pavor, reduciendo así al adversario a la impotencia. El concepto se basa en robar al enemigo la capacidad de conducir y organizar adecuadamente con sentido sus operaciones. El ritmo de la operación tiene que ser muy alto. La atención de la operación se concentra en el tiempo no el espacio.

Shock and Awe supone una reorientación respecto a la doctrina de la batalla aereoterrestre del año 1991. Ahora el foco de atención son las estructuras de mando y control y los símbolos del poder, olvidando el predominio concedido por la doctrina de la batalla aeroterrestres a las unidades en profundidad y al apoyo logístico, reduciendo de esta manera la fase de ataque aéreos.

Rumsfeld aprieta el acelerador de los cambios y arrastra a sus mandos militares hacia un enfoque nuevo y mucho más arriesgado. La transformación exige cambiar de mentalidad, al general Franks le correspondió hacer el experimento.

El general Franks en el primer semestre de 2002 no estaba diseñando una operación que hiciera uso de una fuerza abrumadora, al estilo Powell en la guerra del Golfo, sino que estaba optando por un plan más ligero, rápido y complejo, con muchas piezas móviles. Un plan a la medida de los requerimientos de Rumsfeld. Powell explicó a su amigo Franks sus reticencias «no permitas que te dejen en una posición demasiado vulnerable sólo por probar una teoría nueva»²⁵¹.

²⁵⁰ ULLMAN Y P.WADE, Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance, National Defense University 1996

²⁵¹ BOB WOODWARD, op cit.

3. ANÁLISIS MILITAR

3.5. En la guerra no hay alternativa a la victoria

En octubre de 1999 una Comisión de las Fuerzas Armadas del Senado de Estados Unidos escuchó el testimonio de los jefes norteamericanos que tomaron parte en la guerra aérea de la OTAN en Kosovo. En sus comentarios el Teniente General Michael Short, de la USAF, destacó los errores en el proceso de selección de blancos y dijo a los senadores «si yo hubiese estado a cargo habría procurado arrancarle la cabeza a la serpiente en la primera noche. Hubiera derrumbado los puentes que cruzan el Danubio. Hubiera atacado cinco o seis Cuarteles Generales... Milosevic y sus secuaces se hubieran despertado la primera mañana preguntando qué diablos estaba pasando»²⁵².

Entre los generales norteamericanos el empacho provocado por el enfoque limitado del conflicto era descomunal, en esto tanto la propuesta doctrinal de Powell como la de Rumsfeld coinciden plenamente, los Estados Unidos marcharan a la guerra para ganarla, dispuestos a pagar y sobre todo hacer pagar el precio de la victoria.

Ambas teorías también estaban de acuerdo en que las Fuerzas Armadas americanas no deberían permanecer en el terreno una vez alcanzada la situación final deseada en las operaciones de combate, es decir, la fuerza americana no se ocuparía de representar el papel de «peacekeeper». Esta idea esta plenamente interiorizada en la cultura militar norteamericana. «Nuestro Ejército no esta formado para reconstruir una nación sino para ganar batallas en un entorno tecnológico de alto nivel»²⁵³.

Luego no es verdad que Powell y Rumsfeld mantengan enfoques totalmente opuestos. Coinciden en algo básico, los militares americanos están para la hacer la guerra y ganarla. Esta propuesta tan sencilla es fundamental y no todo el mundo lo tiene tan claro. Es verdad que el significado de la victoria esta puesto en cuestión por algunos que se preguntan si es posible derrotar a un enemigo asimétrico.

La nueva publicación doctrinal británica Land Operation intenta dar salida a estas cuestiones de forma satisfactoria. Si no podemos alcanzar la victoria entonces juguemos a redefinirla. «La victoria debe ser definida en

²⁵² Dr. THOMAS HUGHES, El culto a la rapidez, Air Space Power Journal. Mayo de 2003

²⁵³ General RICARDO SÁNCHEZ jefe de las fuerzas norteamericanas en Irak, entrevista publicada por ABC el 11 de julio de 2004.

3. ANÁLISIS MILITAR

términos tangibles y esto se consigue marcando un end-state o situación final»²⁵⁴.

Peligroso juego, el pragmatismo británico hace de la necesidad virtud y confía en que la inteligente definición de los efectos permita una ajustada aplicación proporcional de la fuerza para superar la frustración de la ambigüedad ante la imposibilidad de resolver, de una vez por todas, los conflictos a los que nos enfrentamos. La nueva doctrina británica proporciona a sus Fuerzas Armadas un poderoso instrumento pedagógico para convivir con la indeterminación, acostumbrando a sus mandos a aceptar el mal menor que evita el mal mayor.

«El punto de interés en el nuevo enfoque de las operaciones (británicas) es lo que se define como Effects Based Operation (EBO) operaciones basadas en efectos... En realidad, la aceptación de las EBO no sólo es un requisito para el planeamiento de las operaciones, sino que viene a decirnos también que no se confía en la victoria militar, entendida como la rendición incondicional del enemigo, como único efecto posible o deseable»²⁵⁵.

Los británicos han sido clásicos interpretes geniales de la aproximación indirecta, el antiguo imperio que dominaba las olas supo sacar con frecuencia partido de esa delgada línea roja, de ese «nuestro pequeño Ejército, de nuestro feliz pequeño Ejército, de nuestro bando de hermanos»²⁵⁶.

La sobrerreacción es un pecado al alcance solo de los poderosos. Los Estados Unidos lo son. La opción británica no es tanto una elección sino sobre todo un imperativo, la guerra es limitada porque los recursos son limitados.» Si estamos destinados a morir nuestro país no tiene necesidad de perder más hombres de los que somos... No desees un hombre más te lo ruego... No desees un hombre más de Inglaterra ¡paz de Dios!²⁵⁷» La brecha que aparece detrás de estos dos enfoques el norteamericano y el británico no es irrelevante.

El fructífero pensamiento doctrinal norteamericano nos ofrece un posible punto de encuentro. El concepto Military Operation Other Than War (MOOTW), operaciones no bélicas en la doctrina española, permite un enfoque más lateral y amplio del conflicto. Los preceptos MOOTW deter-

²⁵⁴ Tcol. JOSÉ ROMERO SERRANO, «El significado de la victoria» Revista Ejército n.º 756 abril de 2004

²⁵⁵ Tcol. JOSÉ ROMERO SERRANO, *ibid*

²⁵⁶ W. SHAKESPEARE, Enrique V

²⁵⁷ *Ibidem*

3. ANÁLISIS MILITAR

minan un conjunto distinto de principios para orientar a los comandantes en ese tipo de operaciones que no llegan a ser de guerra, o que representan una nueva forma de guerra.

El general Powell ya había advertido que las reglas de su propuesta sobre las fuerza decisivas definían un concepto estratégico que no puede transformarse en reglas prescriptivas de aplicación directa en la doctrina operacional. La aplicación automática de la fuerza decisiva a todo el espectro del conflicto acabaría institucionalizando un error, porque no es aplicable a todas las situaciones. Desdiciendo las acusaciones de que sólo se ha mantenido una postura *Never Again* entre los militares para los conflictos de la post guerra fría.

La Joint Pub 3-07, *Joint Doctrine for Militar Operation Other Than War*, publicación conjunta de las Fuerzas Armadas norteamericanas, describe las MOOTW como acciones «más sensibles a consideraciones políticas» que son llevadas a cabo dentro «de reglas de enfrentamiento más restrictivas» de las propias de la guerra y que por lo tanto «no incluye generalmente objetivos que busquen abrumar al oponente militar».

Las MOOTW permiten reajustar el enfoque temporal típico de las operaciones militares modulando la aplicación de la fuerza, dando entrada a una nueva sensibilidad donde la paciencia se convierte en una novedosa virtud militar. «Prepararse para la aplicación de la capacidad militar de manera medida y prolongada, en apoyo a los objetivos estratégicos. Algunas MOOTW pueden tomar años para lograr los resultados deseados²⁵⁸».

Sin embargo la guerra contra el terror declarada por el Presidente George W. Bush se enfoca a través de un prisma más estrecho que permitiese identificar claramente al enemigo para derrotarlo, o están con nosotros o están contra nosotros.

La forma de hacer la guerra responde también a una forma de entender el éxito. Si existe una forma americana de hacer la guerra es también porque existe una manera americana de entender la victoria.

Aquí concurren la determinación política del presidente y la convicción militar mayoritaria, las palabras del General MacArthur en su despedida en el Congreso resuenan con fuerza «*In war there is no substitute for victory*».

²⁵⁸ Joint Pub 3-07 *Joint Doctrine for Militar Operation Other than War*

3. ANÁLISIS MILITAR

3.6. Concepción y planeamiento de la operación Iraqi Freedom

Una primera aproximación al Operation Plan 1003, aprobado en 1996 y actualizado en 1998, nos permitiría descubrir semejanzas con la operación Tormenta del Desierto. Una hipotética nueva guerra del Golfo volvería a enfrentar a los Estados Unidos con el régimen de Sadam utilizando los mismos planteamientos.

Otra vez una operación de fuerzas apabullantes que aniquilarían por aplastamiento a un enemigo sin escapatoria, de nuevo una masa de fuerza incontestable trasladada a miles de kilómetros con toneladas de equipo que nunca sería necesario utilizar. La estrategia logística y la operación de desgaste tan propiamente americana, tan ajustada a las civilizaciones de la segunda ola tecnológica²⁵⁹, tan machaconamente capaz de destruir de forma masiva cualquier cosa que se colocara delante. Inteligente solo para destruir de forma efectiva aunque al mismo tiempo tan consolidada, tan segura y tan práctica pero también tan lenta y tan costosa.

Todo estaba calculado, todas las ramas y secuelas estaban previstas, todos los riesgos cubiertos, todas las incidencias analizadas tenían su respuesta. Una operación aburridamente previsible e incontestablemente victoriosa. La doctrina Powell seguía guiando la mentalidad de los responsables del planeamiento.

El planteamiento inicial seguía convencido de que el desgaste, la destrucción, el aplastamiento del enemigo, la aniquilación de su voluntad de resistir son elementos fundamentales para alcanzar el dominio de la victoria y todo esto exigía su tiempo. La movilización, concentración, proyección, despliegue y las operaciones principales durarían al menos 245 días.

La solución militar de fuerzas decisivas presentaba para el departamento de defensa desde el punto de vista político el grave inconveniente de ser absolutamente rígida. No había posibilidad alguna de modulación política. Estamos ante una propuesta que solo habilita dos opciones, «go» o «no go». Una vez tomada la decisión de ejecutar el plan todo lo demás vendría rodado, todo se desarrollaría según una secuencia establecida, todo estaba calculado, todo estaba ordenado científicamente y además difícilmente revocable. Una vez tomada la decisión de intervenir militarmente no habría

²⁵⁹ Alvin y Heidi Toffler op.cit p. 61

3. ANÁLISIS MILITAR

más remedio que terminar de hacerlo y además sería muy pronto evidente para todos. La decisión de lanzar el plan anularía rápidamente cualquier opción distinta y además todo esto sería evidente.

Rumsfeld no estaba dispuesto a aceptar los antiguos presupuestos, quería ejercer el control político, sabía que en las guerras del futuro todo será política porque todo tendrá consecuencias políticas inmediatas. «El secretario de defensa y su personal de mayor confianza siguieron utilizando la Orden de Despliegue Militar, que otorgaba al secretario el control personal de cada unidad y de cada movimiento... La nueva situación le permitía tener la sartén por el mango y controlar con seguridad que los movimientos militares iban en consonancia con las consideraciones políticas y diplomáticas»²⁶⁰.

El secretario de defensa tenía perfectamente asumido que las Fuerzas Armadas americanas son responsables ante el pueblo, que espera victorias rápidas y aborrece las bajas innecesarias y se reserva el derecho de reconsiderar su apoyo cuando no se cumplan estas condiciones. Nadie parecía querer llegar tan lejos como para forzar un debate amplio sobre las bajas o sobre la duración de la guerra, sobre todo porque la inacción no era una alternativa para el presidente.

La preocupación por la excesiva duración de la guerra no es nueva en la democracia americana, Tocqueville alertaba sobre sus riesgos «no hay guerra larga que en los países democráticos no ponga en gran peligro la libertad ... Si no conduce de repente al despotismo por la violencia, lo atrae dulcemente por los hábitos²⁶¹» El general Marshall, Jefe de Estado Mayor del Ejército, que en vísperas de la segunda guerra mundial había declarado «ninguna democracia podría soportar una guerra que durase 10 años.»

Rumsfeld estaba convencido que la victoria podía alcanzarse haciendo saltar al tiempo de sus goznes. Su obsesión era dominar el tiempo, tenía que hacerse todo rápidamente, por eso había que aligerar la fuerza.

La otra preocupación importante eran las bajas, la actitud ante las bajas propias había cambiado tras los atentados del 11 de septiembre, el peligro se había instalado sobre la vida de todos los norteamericanos y justifica un

²⁶⁰ General WESLEY CLARK, ¿qué ha fallado en Irak? op. cit

²⁶¹ ALEXIS DE TOCQUEVILLE, La democracia en América, fondo de cultura económica Méjico

3. ANÁLISIS MILITAR

mayor nivel de compromiso también militar. «Esto podría significar un cambio que permitiría la modificación del uso de la fuerza en la política exterior desde Vietnam»²⁶².

De forma aparentemente contradictoria la sensibilidad por las bajas enemigas se movía en otra dirección. El nivel de destrucción y las bajas enemigas debían reducirse. Se pretendía liberar a Irak de un tirano y poner en marcha un proceso de transición a la democracia, el apoyo de la población era necesario empezar a ganarlo desde el primer momento. La contención aquí es fruto de la supremacía militar, de la confianza en la propia capacidad para alcanzar los objetivos con menor coste. No es un planteamiento limitado o gradual de la guerra, es un planteamiento eficiente.

El planteamiento eficiente de Rumsfeld tiene su mayor diferencia con el planteamiento eficaz de Powell en el nivel de riesgo que ambos están dispuestos a asumir. En el sistema Powell el éxito del plan militar no dependía del enemigo, las fuerzas oponentes serían aplastadas sin más. En el sistema Rumsfeld el éxito dependía de que el enemigo se ajustase a las previsiones establecidas, las fuerzas oponentes serían superadas sin más. Powell se movía después de destruir, Rumsfeld destruía con el movimiento rápido.

El OPLAN 1003 tuvo unas veinte versiones de la cuales el propio presidente recibió al menos una docena. El elevado número de revisiones del plan prueba la enorme distancia inicial entre los criterios de los responsables militares de planear la operación y los revolucionarios requisitos exigidos por el secretario de defensa.

El general Tommy Franks tuvo el complicado trabajo de armonizar los dos puntos de vista, probablemente todos tuvieron que aceptar renunciaciones en el proceso de ajuste del plan. «De acuerdo con la moda de Washington, se pactó un arreglo cifrado en 300.000 efectivos, pero cuando la guerra comenzó, la fuerza desplegada estaba más cerca del modelo de transformación de Rumsfeld que de la tradicional fuerza defendida por los hombres de planes»²⁶³. La idea del arreglo entre Franks y Washington es también compartida por el general W. Clarke «La verdad pura y simple es que todo el plan había sido fruto del compromiso alcanzado entre los oficiales destacados sobre el terreno, deseosos de contar con más tropas para reducir

²⁶² José Luis Calvo Albero, *El uso de la Fuerzas Armadas en la política exterior de EE.UU.* op. cit.

²⁶³ MAX BOOT, *The new American way of war*, Foreign Affairs, July/August 2003

3. ANÁLISIS MILITAR

riesgos, y las autoridades de Washington que veían las dificultades diplomática, financieras y políticas de una concentración de fuerzas prematura y excesivamente numerosa»²⁶⁴.

El debate público sobre el acierto del plan de guerra no estuvo interrumpido en los Estados Unidos ni siquiera durante los combates principales. La pausa operacional de varios días antes del asalto a Bagdad acentuó las críticas. El debate controvertido, propio de las sociedades democráticas, estuvo abierto siempre aunque desde luego no fue del agrado del poder político que necesitaba transmitir confianza en el éxito a la opinión pública. En los momentos más complicados de la discusión el secretario de defensa afirmó que «los planes de guerra son los planes de Tom Franks.» La posición de Rumsfeld en aquel momento difícil pone de manifiesto que en las operaciones militares, por mucho derecho y mucha autoridad que tengan los dueños de la política para intervenir en los planes, es al ejército al que en último termino se considera responsable.

3.7. Proyección de la fuerza

La Intensificación de los ataques aéreos anglonorteamericanos en la zona de exclusión aérea y el comienzo del despliegue de fuerzas, iniciado en agosto de 2002 por elementos de la 3.^a División de Infantería Mecanizada, eran indicios suficientes para que algunos líderes europeos llegaran a la conclusión de que los Estados Unidos habían decidido comenzar la invasión de Irak.

Los preparativos militares americanos reforzaban la labor diplomática. Muchos países aprobarán la resolución 1441 con la intención más de evitar la invasión que de resolver los incumplimientos de Sadam Husein. Si en noviembre de 2002 los miembros del Consejo de Seguridad hubiesen tenido certeza sobre el carácter inevitable de la invasión la resolución 1441 es muy poco probable que hubiese sido aprobada.

El ritmo de concentración y proyección de la fuerza podía reforzar o anular la opción diplomática. Las Fuerzas Armadas se encontraban ante un dilema difícil, desplegar demasiado pronto era perjudicial para el pro-

²⁶⁴ General WESLEY CLARKE op. cit.

3. ANÁLISIS MILITAR

ceso diplomático pero desplegar demasiado tarde era perjudicial para la seguridad de la fuerza que podría verse obligada a empezar las operaciones principales sin terminar la proyección y despliegue de las unidades, como efectivamente terminó ocurriendo. Ante este dilema los militares siempre apostarían por la seguridad de la acción militar. El interés militar por garantizar una secuencia prefijada y automática en la movilización, concentración, proyección y despliegue, al margen de intervenciones externas, busca sobre todo asegurar que las operaciones principales, es decir el enfrentamiento de la fuerza, se hará como Dios manda. El secretario de defensa no estaba dispuesto a dejarse enredar por las urgencias de sus subordinados, estaba convencido de que su nivel de autoridad podía mantener el equilibrio regulando el ritmo de despliegue y adecuándolo al momento político.

Otra incertidumbre durante la ejecución del ciclo de concentración y proyección, además del control político sobre la proyección de fuerza, fue la falta de autorización de Turquía y Arabia Saudí para desplegar fuerzas terrestres. Hasta unos días después del inicio de la guerra Turquía no aprobó la utilización de su espacio aéreo aunque negó el permiso para utilizar su territorio como base para la invasión. La indeterminación sobre las zonas de despliegue mantuvo a una parte importante de las fuerzas americanas, la 4.^a División de Infantería Mecanizada, embarcada en el Mediterráneo frente a las costas de Turquía desde mediados de febrero hasta comienzos de abril.

El ritmo de despliegue de fuerzas en Kuwait no se aceleró hasta finales del mes de diciembre, es por lo tanto poco probable que la decisión de iniciar la guerra fuese definitiva antes de ese momento.

El 17 de marzo de 2003 el presidente George W. Bush dio un ultimátum a Sadam para que abandonara Irak en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas. Las fuerzas terrestres no habían todavía completado su despliegue. La División Aereotransportada 101 estaba desembarcando todavía, la División de Infantería Mecanizada 4 estaba en el Mediterráneo, la División Acorazada 1 estaba en Alemania, la División de Caballería 1 y los Regimientos de Caballería 2 y 3 estaban en Estados Unidos. Esta situación invitaba a pensar que la invasión tardaría en empezar.

A pesar de las dificultades de forma sorprendente con solo 3 Divisiones completas; la División Mecanizada 3, la División de Infantería de Marina 1 y la reducida División Acorazada británica 1, el general Franks acepto el reto.

3. ANÁLISIS MILITAR

3.8. Operaciones principales

La invasión de Irak, también llamada Segunda Guerra del Golfo, comenzó el 20 de marzo de 2003. En la coalición aliada durante las operaciones principales participaron principalmente fuerzas de los Estados Unidos de América y del Reino Unido pero también fueron acompañadas por pequeños contingentes, principalmente de operaciones especiales, de Australia y Polonia. La invasión de Irak también es conocida como una fase de la «guerra de Irak» que continuó después en un sangriento y largo postconflicto bajo la ocupación civil y militar norteamericana.

La noche del 19 al 20 de marzo, un total de 31 equipos de fuerzas especiales, alrededor de 300 hombres, entraron en Irak para atacar las comunicaciones e informar sobre el terreno a las fuerzas aéreas y terrestres²⁶⁵. Durante las horas de oscuridad de la noche y las primeras horas de la madrugada del 20 de marzo, los soldados de ejército, marines norteamericanos y las fuerzas británicas pasaron de sus zonas de reagrupamiento a las posiciones de ataque, desde donde se organizarían y prepararían para cruzar la frontera Kuwaití.

Inicialmente se reservaron dos semanas de campaña aérea antes de comenzar las operaciones de las fuerzas principales terrestres en suelo iraquí. A partir de enero de 2003 la duración prevista de la campaña aérea fue reduciéndose progresivamente. Entonces sólo cuatro días de ataques aéreos previos parecían suficientes para asegurar el avance de las unidades terrestres de la coalición. La realidad fue sorprendente e imprevisible, los ataques aéreos comenzaron el 21 de marzo por la noche, después de la entrada de las fuerzas en Irak.

El inicio de la invasión no se ajustó a lo previsto. Los cambios en los planes, que había sido una de las constantes de las fases anteriores, también se repitieron en este momento. El calendario establecido saltó por los aires al localizar la inteligencia norteamericana a Sadam y sus hijos. La oportunidad de descabezar al régimen no podía dejarse escapar, los acontecimientos se aceleraban y todo de repente tomaba un rumbo inesperado. El objetivo era el mismo Sadam. Un misil Tomahawk fue lanzado desde un destructor situado a 1.200 millas en el Golfo Persico y, al mismo tiempo, varios aviones F-117 también se sumaron a la misión lanzando sus misi-

²⁶⁵ Operaciones militares recogidas con detalle en ¿Qué ha fallado en Irak?, op. cit.

3. ANÁLISIS MILITAR

les. El plazo fijado por el presidente Bush en su ultimátum terminó el día 19, estaba previsto conceder dos días a las fuerzas especiales para ocupar sus posiciones e informar, entonces serían cuando empezarían los ataques aéreos y finalmente la invasión por tierra. Todo cambio de repente, se adelanto la hora H y empezó el avance dentro de Irak sin la preparación aérea prevista.

El Concepto de la Operación para la invasión establecía tres direcciones de ataque, a la izquierda, por el oeste, el V Cuerpo del Ejército americano, en el centro la 1.^a Fuerza Expedicionaria de Marines y en el este las fuerzas británicas.

La dirección de ataque asignada a las fuerzas del Ejército de Tierra norteamericano es la más profunda de todas y en la que se ejerce el esfuerzo principal, se dirigiría hacia el noroeste para adentrarse en el desierto, rodeando el valle del Éufrates, posteriormente cruzaría en diagonal en dirección al desfiladero de Karbala, al suroeste de Bagdad. (V Cuerpo de Ejército, ver figura 1)

En la segunda dirección de ataque los marines al principio se dirigirían a los campos de petróleo de Rumiala para ponerlos a salvo de cualquier intento de sabotaje, luego marcharían al norte para atravesar el fértil valle del Éufrates y el Tigris y avanzar por el sur hacia Bagdad. (1 Fuerza Expedicionaria de Marines MEF, ver figura 1)

Por último, las fuerzas británicas se encargarían en el sur de controlar la zona de Basora y de proteger el flanco derecho de los marines. (1.^o División Acorazada Británica, ver figura 1)

Mientras tanto, en el norte las fuerzas Especiales (SOF) apoyaron a las fuerzas Kurdas en su progresión hacia el sur y en el oeste de Irak controlaron el territorio para evitar el lanzamiento de misiles SCUD contra Israel.

El día 21 al amanecer la 3.^a División de Infantería; encuadrada como fuerza principal del V Cuerpo de Ejército, compuesta por unos 20.000 hombres y casi 10.000 vehículos, se adentró en el desierto de Irak. En las siguientes 72 horas la vanguardia de esta división penetró unos 400 km en territorio iraquí, su objetivo era avanzar con rapidez hasta Bagdad evitando las zonas habitadas y el choque con el enemigo. Al atardecer del domingo 23 de marzo, la vanguardia de la 3.^a División de Infantería Mecanizada pasó sin detenerse por la ciudad de Najaf y llegó a 150 Km de la capital, siendo allí donde encontró la primera resistencia organizada. La 101 División Aerotransportada penetró en territorio iraquí siguiendo la ruta abierta por la 3.^a División de Infantería Mecanizada.

3. ANÁLISIS MILITAR

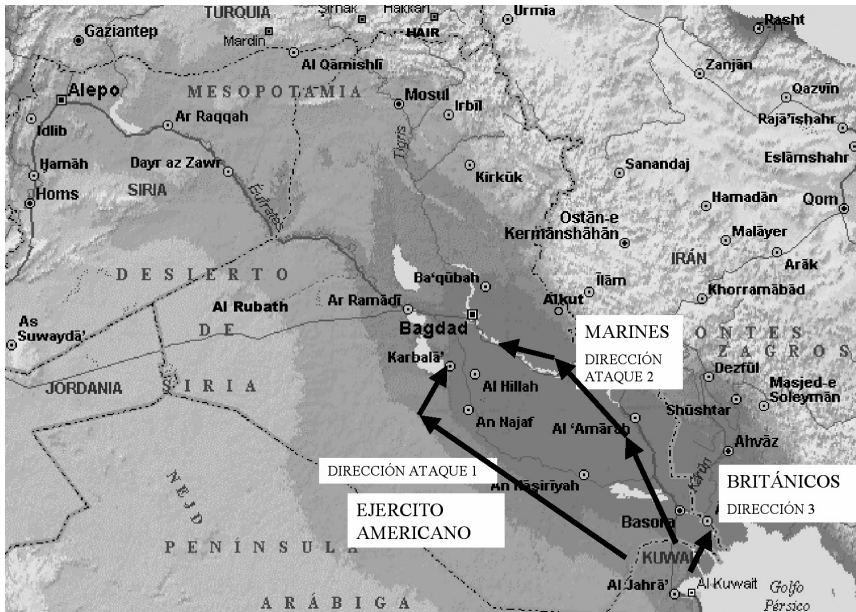


Figura 1

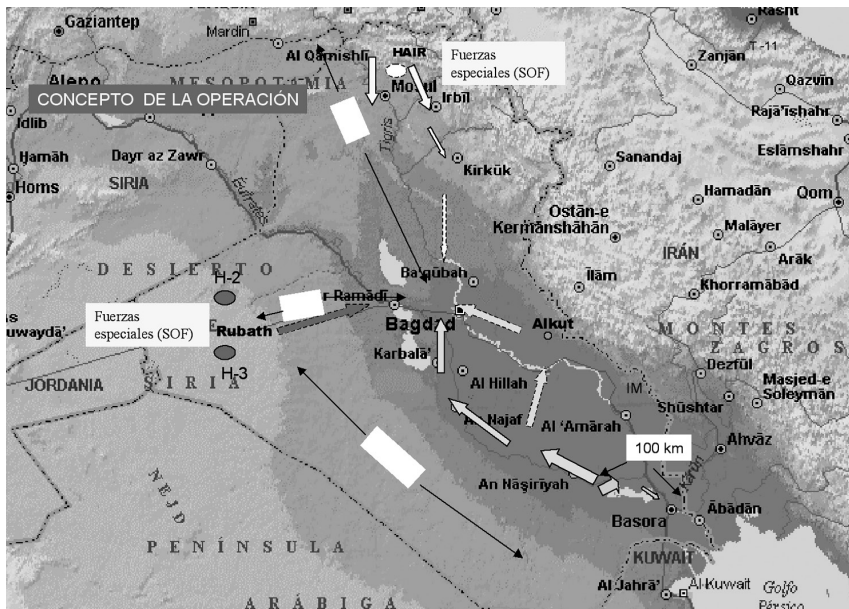


Figura 2

3. ANÁLISIS MILITAR

En el sur las fuerzas de la coalición aseguran los campos petrolíferos impidiendo su destrucción por parte de los iraquíes como ocurrió en la Primera Guerra del Golfo. Mientras las 1.^a División Acorazada Británica intentaba controlar las ciudades de Basora y Um Qasr.

Unidades de operaciones especiales, Fuerza Delta y SAS Británico, ocupan las bases H-2 y H-3 en el oeste del país desde las cuales en la primera guerra del Golfo se lanzaron misiles SCUD contra Israel.

El lunes 24 de marzo, el avance de la 3.^a División de Infantería Mecanizada, la gran protagonista de la progresión sobre Bagdad, se detiene delante de la zona de seguridad de la defensa principal de la Guardia Repu-

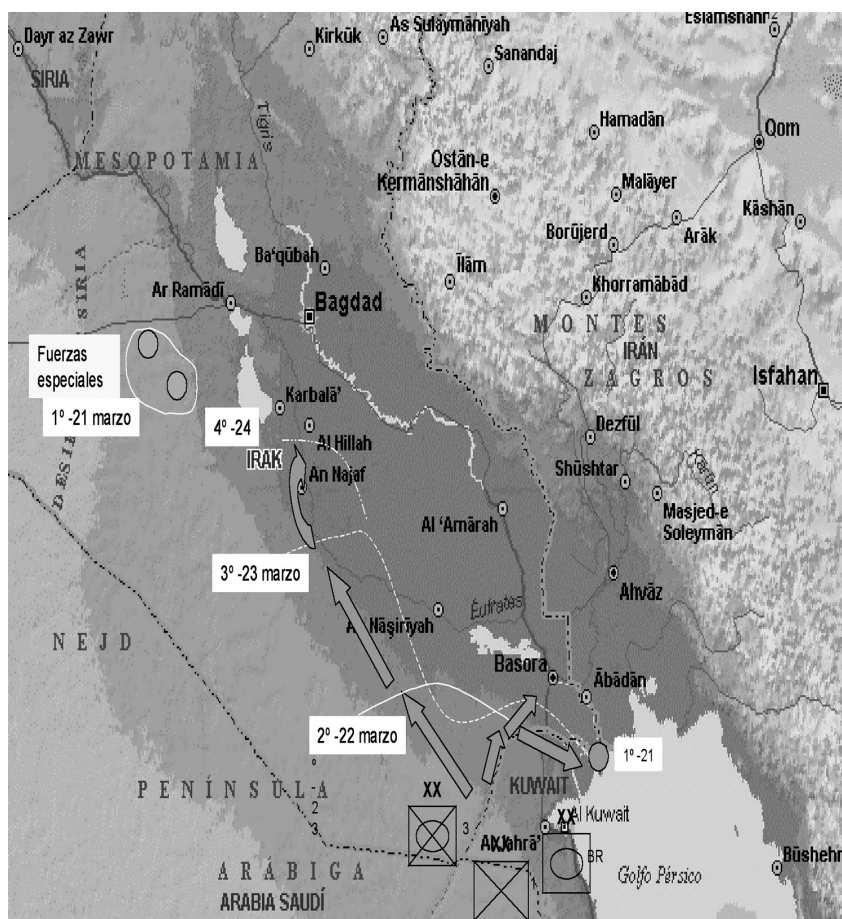


Figura 3

3. ANÁLISIS MILITAR

blicana, en el área conocida como zona roja. En este momento comienza una polémica pausa operacional que fue criticada por algunos mandos militares americanos desde los Estados Unidos. Lo cierto es que el avance de la 3.^a División de Infantería había sido extraordinariamente rápido y parecía oportuno detenerse para asegurar las líneas de abastecimientos y preparar el asalto a Bagdad, además, las condiciones meteorológicas se estaban complicando, una tormenta de arena dificultaba la ofensiva. La pausa del día 24 congeló la euforia inicial entre la población norteamericana, la rápida progresión, que comenzó al amanecer del día 21 cuando el Tercer Escuadrón del famoso Séptimo de Caballería cruzó la frontera, se había detenido a poco más de 100 kilómetros de la capital de Irak.

La zona roja era un área defensiva circular con un radio de unos 75 kilómetros alrededor de Bagdad donde desplegaban siete Divisiones iraquíes, las cuatro del sur con las que se encontrarían las primeras fuerzas americanas eran las Divisiones Bagdad, Medina, Hamurabi y Al Nida, cada una de ellas contaba con unos 10.000 hombres pero se suponía que estaban muy desgastadas. Las fuerzas de la 3 División de Infantería Mecanizada se estaban enfrentando desde el día 23 a la División Medina y a partir del día 25 los marines entran en contacto con la División Hamurabi cerrando la aproximación sobre la zona roja.

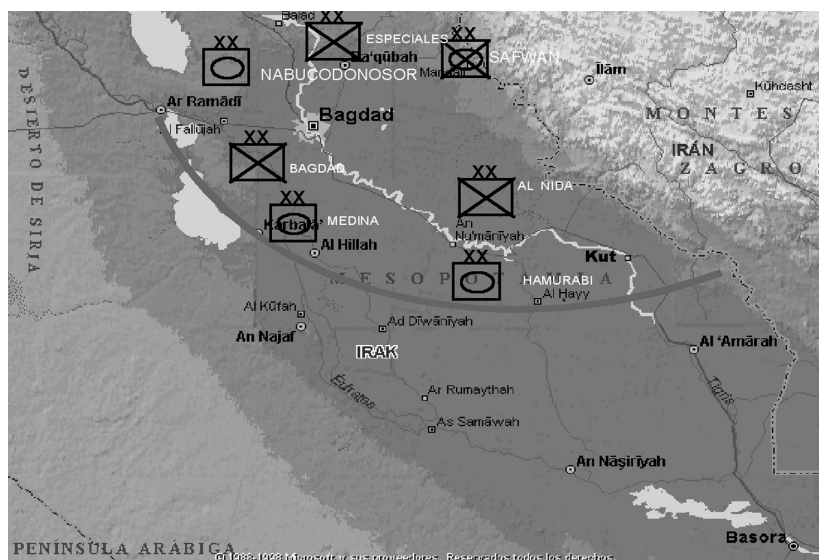


Figura 4

3. ANÁLISIS MILITAR

Cuando el miércoles 26 amainó la tormenta de arena se abrió un nuevo frente en el norte con el lanzamiento paracaidista de unos 1.000 hombres de la CLXXII Brigada Aerotransportada. Los paracaidistas reforzaban a las fuerzas de operaciones especiales que actuaban en cooperación con los kurdos. El frente norte no era el frente decisivo, el equilibrio de fuerzas no era favorable para la coalición en este sector pero permitía fijar fuerzas iraquíes al terreno, mantener la iniciativa y ejercer presión desde todas partes.

Al mismo tiempo que la punta de lanza del V Cuerpo y la Fuerza Expedicionaria de Marines se abría paso hacia Bagdad su retaguardia seguía empeñada en combates para reducir la resistencia de las unidades desbordadas. Los puntos más difíciles se situaron alrededor de Najaf, SamaWah y en los puentes al sur de Nasiriya. El avance norteamericano desbordaba la resistencia del ejército iraquí y corría hacia el centro de gravedad de la operación, la capital del país, Bagdad. Mientras unos cabalgaban hacia delante otros se encargan de consolidar el avance desalojando de sus posiciones a las fuerzas que todavía resisten.

La doctrina americana y también la de empleo de la fuerza terrestre española articulan el marco operativo en operaciones en profundidad, operaciones próximas y operaciones de retaguardia. Dentro del campo operacional y a todos los niveles del táctico los mandos militares deben ordenar sus acciones en tres escenarios; profundidad, próximo y retaguardia, que serán sincronizadas por un sistema de mando y control potente y muy activo. El marco operativo se expande para ampliar la iniciativa y el alcance de la acción de cada nivel de mando, que se ocupará simultáneamente de localizar al enemigo en un campo de batalla vacío, de fijarlo para privarle de su libertad de acción y atacarlo para derrotarle²⁶⁶. El diseño doctrinal se aplicó muy bien y permitió sostener un alto ritmo sin poner en peligro la conducción de las operaciones ni el sostenimiento del impulso ofensivo. Mientras unos se ocupaban de localizar a las divisiones de la Guardia Republicana en la zona roja alrededor de Bagdad, otros con la rapidez de su maniobra privaban al enemigo de su libertad de acción para que, finalmente, otros últimos se encargaran de atacarlos para derrotarle.

El cielo despejado del miércoles 26 permitió a la Fuerza Aérea Americana incrementar sus ataques sobre las unidades de la Guardia Republicana

²⁶⁶ Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC): «Doctrina de empleo de la fuerza terrestre» Ministerio de Defensa, Ejército de Tierra, Octubre de 2003.

3. ANÁLISIS MILITAR

en la zona roja para debilitarlas y facilitar la ofensiva terrestre. Mientras tanto las unidades de tierra seguían preparándose para el ataque a Bagdad y asegurando sus líneas de abastecimiento. La intensidad de los combates de retaguardia para mantener abiertas las comunicaciones causó graves problemas en las unidades de vanguardia que en ese momento estaban acumulando los recursos necesarios para lanzarse sobre la capital. Asegurar la retaguardia generó la necesidad de empeñar a la División 101 Aereotransportada y a la 2.^a Brigada de la 82 Aerotransportada, en un principio destinadas a lanzar el ataque sobre Bagdad. La nueva situación incrementaba el riesgo al reducirse la fuerza ofensiva sobre la capital a dos Divisiones, la 3.^a División de Infantería Mecanizada por el oeste y la 1.^a División de Marines por el este.

Este momento crítico en la campaña fue mal interpretado por los iraquíes, la decisión de desplegar su fuerza principal alrededor de Bagdad y no dentro de la ciudad debilitó sus posibilidades de sostener la resistencia. La pausa operacional americana generó dudas entre los aliados pero, desgraciadamente para el régimen de Saddam, despertó expectativas imposibles en la fuerza de cobertura de la zona roja. Las viejas Divisiones de la Guardia Republicana no tenían ninguna posibilidad de éxito frente a la Revolución de Asuntos Militares americana. El enfrentamiento desequilibrado al que asistimos obliga a la parte más débil a eludir el encuentro intentado escapar del choque, los iraquíes se dejaron fijar por las fuerzas americanas con la falsa esperanza de desgastar su empuje ofensivo. No podían hacer tablas, por supuesto era impensable derrota a una fuerza americana empeñada en el combate, los iraquíes tenían que preocuparse sólo por sobrevivir y esperar su momento de gloria final dentro de Bagdad. La crisis provocada por la pausa operacional empujó a los mandos iraquíes a cometer un grave error, decidieron empeñarse en combate con los norteamericanos fuera de la capital y reforzar las cuatro divisiones del sur con las tres del norte. El movimiento de fuerzas las puso al descubierto y fueron aplastadas por la maniobra infinitamente más ágil y por el fuego infinitamente más potente y preciso del Ejército de Tierra norteamericano y de su fuerza aérea.

La proporción de fuerzas sobre el terreno no era la necesaria para lanzar el ataque sobre la zona roja. Ninguna vieja Escuela de Estado Mayor habría aprobado la decisión de lanzar un ataque en condiciones tan desfavorables, dos Divisiones norteamericanas contra siete iraquíes instaladas a la defensiva, con una defensa preparada en un terreno propio y conocido,

3. ANÁLISIS MILITAR

dentro de un entorno favorable. La acción conjunta del Ejército de Tierra y la Fuerza Aérea americana, su alta capacidad tecnológica y sobre toda la alta calidad de sus mandos y tropas hicieron saltar por los aires todas las referencias establecidas. Tradicionalmente se definía como axioma la relación mínima entre fuerzas de 3 a 1 para poder lanzar una acción ofensiva en terreno abierto, dentro de zonas urbanas esta proporción podía dispararse a una relación de 6 a 1. La transformación de las fuerzas armadas americanas han hecho saltar por los aires las ortodoxas referencias vigentes hasta el momento, han cambiado la base de calculo, mejor dicho, han cambiado el patrón de medida; ya no se puede hacer estimaciones en base a la entidad de la fuerza, ahora se deben centrar en el juicio de sus capacidades coordinadas.

Las Divisiones de la Guardia Republicana plantearon un combate convencional que no tenía otro resultado posible que su rápida derrota. Los mandos militares del régimen se equivocaron en sus valoraciones, no eligieron bien el terreno para defenderse y sobre todo se olvidaron de que es posible ganar la guerra perdiendo todas las batallas si se elige bien la causa.

El lunes 31 de marzo la División Medina de la Guardia Republicana situada al oeste de del Éufrates, junto a Karbala, estaba fuertemente desgastada. Oficiales de inteligencia valoraron la potencia de combate de la División Medina, aproximadamente igual que las demás de la Guardia Republicana, en un 20% de su potencia de combate²⁶⁷. En el este los marines habían avanzado hacia el norte y luego hacia el este por la autopista 7, atacando a la División Bagdad y cruzando el río Tigris cerca de Kut para colocarse a la altura de la 3.ª División de Infantería Mecanizada que había llegado a Hindaya. Mientras tanto los Iraquíes habían desplazado algunos elementos de la División Nabucodonosor y de otras unidades hacia el sur para cerrar el avance americano en el desfiladero de Karbala reforzando a la División Medina.

El día 1 de abril el ejército y los marines iniciaron su carrera final hacia Bagdad, el día 2 la División de Infantería Mecanizada había cruzado el paso de Karbala y atravesó el río Éufrates. La defensa iraquí se había venido a bajo, el día 3 de abril los americanos por el oeste se encontraban a sólo 30 km de Bagdad, esa misma noche unidades de la 1.ª Brigada de

²⁶⁷ RAIMUNDO RODRÍGUEZ ROCA, «Fuerzas terrestres en la guerra del Irak» MADOC Granada, noviembre 2003

3. ANÁLISIS MILITAR

la 3.^a División de Infantería Mecanizada se apoderaron del aeropuerto, las puertas de Bagdad estaban abiertas. Los marines por el este subían por la autopista 6 dejando atrás una pequeña fuerza para inmovilizar los restos de las Divisiones Al Nida y Hammurabi en los alrededores de Humanilla. Su avance les llevo a unos 25 kilómetros de Bagdad.

Solo quedaba pendiente el último asalto a Bagdad. El sábado 5 de abril, antes de que se instalara en las tropas norteamericanas una mentalidad de asedio, una columna de la 2.^a Brigada de la 3.^a División de Infantería Mecanizada con más de cuarenta carros M-1 y vehículos de combate Bradley entró en Bagdad. Fue la primera incursión a la luz del día en la capital ya nadie podía negar la presencia de los americanos en Bagdad. La toma de Bagdad había dado mucho que hablar, se recordaba la posibilidad de rememorar un nuevo Stalingrado donde el poder militar americano entrase en crisis. Es muy difícil y costoso tomar una ciudad de cuatro millones y medio de habitantes si los defensores decidían luchar casa por casa. La incursión durante 3 horas de 25 carros M-1 Abrams y 12 Bradley paseán-

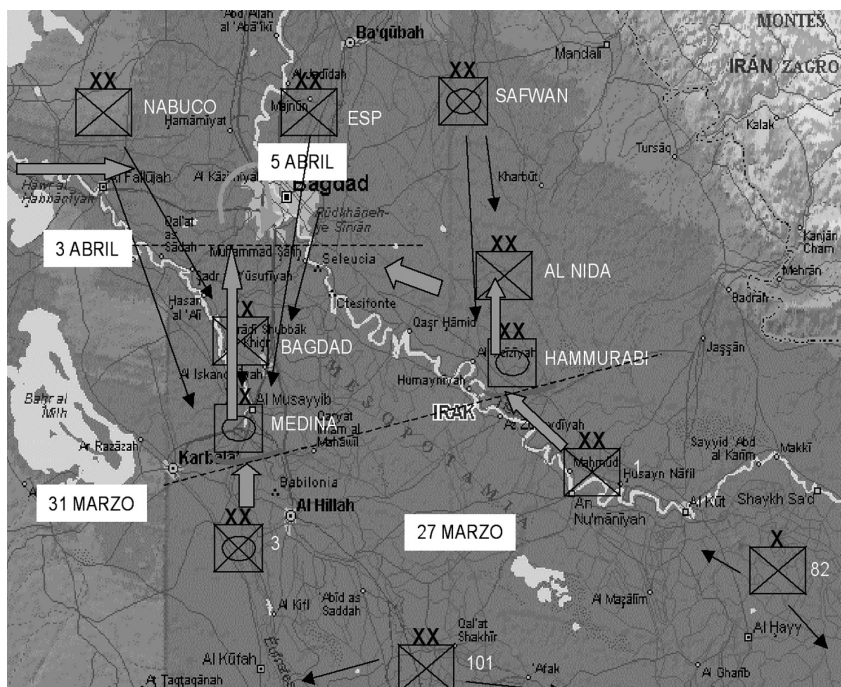


Figura 5

3. ANÁLISIS MILITAR

dose por la cuidad fue una sorpresa para todos. La acometividad, iniciativa, espíritu de lucha de la fuerza americana se puso de manifiesto una vez más. «En espíritu era puro jarabe de caballería, el tipo de incursión temeraria que a plena luz del día habría podido ejecutar J.E.B. Stuart durante la guerra civil americana. Pero tenía su mordiente. Llevó al corazón de la capital iraquí la rapidez, la capacidad de fuego y el pavor provocado por las unidades montadas»²⁶⁸.

El lunes 7 de abril por la mañana las tropas americanas de la 2.^a Brigada de la 3.^a DIMZ volvieron a entrar en la ciudad ocupando el palacio de la República sede oficial del gobierno del país, al día siguiente un fuerte contraataque iraquí intentó recuperar el palacio pero fueron rechazados. Dos brigadas más de la 3.^a DIMZ se dirigían a la ciudad describiendo un círculo para entrar en la capital, la 3.^a Brigada entró desde el norte y la 1.^a por el este. El 9 de abril miércoles los marines entran en contacto con la 3.^a DIMZ dentro de la ciudad, la batalla de Bagdad está decidida, la inmensa estatua de Saddam en la plaza del Paraíso de Bagdad es derribada y representa la caída del régimen aunque no el final de la guerra.

Al sur, la División 101 y la 82 concluían las operaciones de retaguardia y en Basora el dominio británico era seguro.

Las operaciones en el norte se prolongaron un poco más, nunca llegó a existir un frente allí, las milicias kurdas apoyadas por las Fuerzas Especiales americanas y la CLXXVIII Brigada Aerotransportada consiguieron mantenerse sobre el terreno en clara inferioridad gracias a la supremacía aérea americana, los iraquíes, bajo la presión de los ataques aéreos, se vieron obligados a replegarse sobre Kikuk y Mosul. El día 10 de abril los peshmergas de la Unión Patriótica del Kurdistan (UPK) se apoderan de Mosul, ese mismo día cae también Kirkuk. El día 25 domingo varias unidades de marines entran en Tikrit, cuna del dictador, todo Irak está ocupado.

El mismo escenario y los mismos protagonistas nos invitaban a pensar en los mismos enfoques pero las dos guerras del golfo fueron muy diferentes. En la Primera Guerra del Golfo la campaña aérea duró 42 días para dar paso posteriormente a la maniobra terrestre que consumió 100 horas. Sorprendentemente en la Segunda Guerra del Golfo la campaña aérea comenzó la noche del 21 de marzo después del ataque por tierra. Cuando empezó

²⁶⁸ General WESLEY K. CLARK: «¿Qué ha fallado en Irak?, op.cit.

3. ANÁLISIS MILITAR

Las Cifras de la Guerra ⁸				
La segunda Guerra del Golfo, 1991				
	Tropas desplegadas	Bajas	Duración	Coste
EE.UU.	500.000 (aprox)	300 ¹	48 días	80 billones de dólares
Aliados	160.000	65 ²		
La tercera Guerra del Golfo, 2003				
EE.UU.	250.000 (aprox)	129 ³	26 días ⁴	20 billones de dólares
R.U.		31		
¹ por fuego enemigo ² estimaciones ³ 84 por fuego enemigo ⁴ 21 días hasta la caída de Bagdad				

Fuente: Max Boot. The new american way of war. Foreign affairs. Julio/agosto 2003. Cuadro recogido por Cte. Raimundo Fdez. Roca, Fuerzas terrestres en la guerra de Irak,

a planificarse la campaña se calcularon dos semanas de operaciones aéreas antes de que el Ejército de Tierra pudiera avanzar. Esta plazo fue reduciéndose en las diferentes revisiones del plan.

Las fuerzas de la coalición fueron en la Segunda Guerra del Golfo menos de la mitad de las desplegadas en 1991. Sin embargo el objetivo fue más ambicioso, la ocupación de todo Irak en lugar de conformarse con expulsar al Ejército iraquí de Kuwait. Se empleó la mitad del tiempo, las bajas fueron un tercio y el coste económico un cuarto del empleado en la anterior ocasión. Las Academias Militares tradicionalmente enseñan que el éxito en el ataque impone una relación de fuerzas favorables de al menos 3 a 1. En Irak las fuerzas de la coalición atacaron con una desventaja de 3 a 1 y en ocasiones de 4 a 1²⁶⁹.

Las operaciones principales de la Segunda Guerra del Golfo seguirán fascinando a los militares durante mucho tiempo. Esta tres semanas de combate serán estudiadas por los historiadores y analistas militares durante años. Las Fuerzas Armadas norteamericanas han fijado una nueva base de calculo, han enseñado a contar de otra manera, han reescrito de repente muchos reglamentos militares. Sin embargo el complicado postconflicto deja pendiente demasiadas cuestiones por resolver.

²⁶⁹ MAX BOOT. The new american way of war. Op. cit.

3. ANÁLISIS MILITAR

3.9. Los planes norteamericanos para después de la guerra

Después de la liberación de Kuwait en 1991 los Estados Unidos intentó promover una gran alianza de grupos iraquíes en el exilio. Distintos sectores norteamericanos empezaban a sentir la necesidad de organizar la oposición al régimen de Saddam y diseñar un proyecto político para llenar el vacío que supondría el cambio del régimen. La inestabilidad en Irak, provocada por la caída del tirano, podía extenderse a toda la región. El derrocamiento del Saddam era una operación política arriesgada, el nuevo reparto de poder y las presiones del independentismo kurdo y la comunidad chií podían desequilibrar todo el complicado Oriente Medio.

En 1992 se constituyó el Congreso Nacional Iraquí (INC) aglutinando al Partido Democrático del Kurdistan (PDK) de Massud Barzani, a la Unión Patriótica del Kurdistan (UPK) de Jalal Talabani y a los grupos de oposición chií junto con otros opositores menores. Ahmed Chalabi, banquero de confesión chií exiliado desde la caída de la monarquía en 1958, fue elegido presidente del INC. La figura intelectual de ese heterogéneo agrupamiento sería el intelectual iraquí Kanaan Makiya, el mismo que en 2002 anunciaba que la invasión de Irak sería recibida con flores y guirnaldas.

En 1998 la aprobación de la Irak Liberation Act por el Congreso de los Estados Unidos establecía un programa de apoyo a la transición democrática en Irak, fijando la política americana para derrocar a Saddam y autorizando entre otras medidas la asistencia militar a la oposición iraquí. No obstante, la naturaleza represora del régimen de Saddam impidió el desarrollo interno de cualquier oposición, por lo que la implantación de los diferentes grupos dentro de Irak era prácticamente nula excepto en el Kurdistan.

«Para el mantenimiento del actual régimen político en Irak reviste vital importancia el complejo, vasto e infame aparato de seguridad, que el presidente controla directamente por conducto de su hijo menor Qusay Husein. El poder del que goza el presidente se ejerce de una manera extremadamente abusiva y se aplica con especial rigor contra toda amenaza de oposición real o percibida»²⁷⁰.

La brutal represión imposibilitó la emergencia de figuras políticas representativas. Uno de los más graves problemas a los que se enfrenta el futuro político de Irak es la falta de líderes que puedan representar a la

²⁷⁰ Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Irak, 1996.

3. ANÁLISIS MILITAR

totalidad de la población, de hecho el 61% de los Iraquíes dicen que no hay líderes fiables. Y no será fácil que emerjan pues, como suele ocurrir en las dictaduras prolongadas, lo mejor de la población ha sido asesinada o se ha visto obligada a emigrar²⁷¹. Quizá por esto los civiles del Pentágono seguían manteniendo una estrecha relación con el INC que se perfilaba como el núcleo del nuevo gobierno de Irak. El líder del INC Ahmed Chalabi fue uno de los más firmes defensores de la invasión, sostenía que el gobierno de Saddam era extremadamente vulnerable y que estaba sostenido por un número muy reducido de personas. Los juicios excesivamente optimistas de Chalabi fueron muy bien recibidos en la Casa Blanca porque decían precisamente lo que estaban deseando oír.

Lo cierto es que los grupos opositores del exilio apenas se representaban a ellos mismos, la amplia confianza otorgada al INC y al Iraqi National Accord (INA) de Ayad Allawi aumentaron el rechazo de la población a las fuerzas de la coalición. La debilidad política del INC y del INA y su desconexión con la realidad social de Irak alimentaron la oposición al proceso de construcción del nuevo estado iraquí. Los administradores civiles y los mandos militares norteamericanos, al atender a grupos sin representación efectiva y alejados de la compleja vida diaria, mantuvieron bloqueadas las comunicaciones con la población y la realidad del país durante demasiado tiempo.

3.10. El inicio del postconflicto

El presidente George W. Bush el 1 de mayo de 2003 en el portaaviones nuclear Abraham Lincoln declaró formalmente el fin de las operaciones principales, aceptándose de forma general esta fecha como el inicio del postconflicto. En las semanas siguientes la violencia y el caos se adueñaron de una parte importante del país, especialmente grave fueron los desordenes en los barrios más pobres de Bagdad. La estructura estatal de Irak se desvaneció, los soldados, policías y funcionarios abandonaron sus puestos sin que nadie pudiera sustituirles.

Los planes norteamericanos para el nuevo Irak exigían la destrucción del partido Baaz y la des-Baazificación de los burócratas, muchos sunitas

²⁷¹ EMILIO LAMO DE ESPINOSA, «¿Qué paas en Irak?». Real Instituto Elcano, 20 de enero de 2004

3. ANÁLISIS MILITAR

lo interpretaron como un intento de los Estados Unidos de acabar con su influencia política en Irak. Estas posiciones de partida desarticulaban la pobre estructura de autoridad que quedaba. La anarquía y los soldados norteamericanos ocuparon el país. La caída del leviatán, como era de esperar, abrió la puerta del caos. De repente, el peor de los escenarios se abrió delante de los ojos de millones de personas que empezaron a pensar que cualquier situación era preferible al caos. La liberación de Irak fue para la población iraquí la vuelta al temido estado de naturaleza donde deja de haber una ley o un poder que pueda ser invocado.

«Antes de que los conceptos de justo e injusto puedan darse debe existir algún poder coercitivo»²⁷².

La población descubrió o bien la falta de intención o bien de capacidad de las fuerzas americanas para imponer el orden y asegurar los servicios públicos esenciales. El descrédito que se deriva de esta situación puso en marcha una creciente resistencia al dominio americano.

«La distinción política más importante entre países concierne no a su forma de gobierno, sino a su grado de gobierno. Las diferencias entre democracia y dictadura son más pequeñas que las diferencias entre aquellos países cuya política encarna el consenso, la comunidad, la legitimidad, la organización, la eficacia y la estabilidad y aquellos países cuya política es deficiente en estas cualidades»²⁷³.

A partir de la caída de Bagdad el problema más grave al que se enfrentaron las autoridades de la coalición fue el insuficiente número de tropas para mantener el orden. Se estima que las fuerzas policiales y militares necesarias para garantizar la seguridad en una operación de reconstrucción de estados oscilan entorno a los 20 efectivos por cada mil habitantes, cifra muy por debajo de los 43 efectivos por mil habitantes que sostenían a Saddam Hussein²⁷⁴. Un total de 20 personas por cada mil habitantes supondrían 500.000 soldados y policías para imponer la paz después de derrocar a Saddam. Los Estados Unidos tenían desplegados dentro de Irak durante la invasión sólo 116.000 hombres. En el momento de mayor com-

²⁷² HOBBS. «Leviathan»

²⁷³ HUNTINGTON, «Political Order in Changing Societies», Yale University Press, New Haven Connecticut, 1968, citado por R.D. KAPLAN, El retorno de la Antigüedad, ediciones B.SA, Barcelona 2002

²⁷⁴ FALEH A. JABAR, «post-conflict Iraq, a race for stability, reconstruction and legitimacy» United States Institute of Peace, Special Report 120, may 2004.

3. ANÁLISIS MILITAR

promiso del postconflicto, durante las elecciones de enero de 2005, la cifra de soldados alcanzó los 155.000 efectivos²⁷⁵.

El número de tropas fue claramente insuficiente. Las dificultades para imponer el orden y la ley después de la guerra tienen sus raíces en el deficiente planeamiento estratégico de las operaciones militares. Las restricciones impuestas a las fuerzas fueron excesivas, se redujo su entidad hasta niveles muy bajos, a penas los precisos para derrocar al régimen pero insuficientes para mantener el orden y garantizar la seguridad de la población. La evidencia demuestra que los responsables de diseñar la operación subestimaron la envergadura de la misión y la resistencia a la que deberían enfrentarse.

Esta carencia de medios para afrontar el reemplazo gubernamental del régimen caído denota un error difícil de justificar. No es fácil entender como se compagina la extraordinaria capacidad para planear y conducir operaciones militares de combate y la incapacidad de anticiparse a los hechos que se produjeron después de la caída del régimen de Sadam.

«No fue un simple error de procedimiento, dentro de un plan naturalmente complejo e inédito, fue más bien un grueso error de concepción política que no podemos dejar de resaltar como punto de inflexión referido a los graves problemas que luego se sucederán. La consecuencia de esta imprevisión generó en las ciudades iraquíes, situaciones de caos, anarquía, vandalismo y mucha inseguridad que, como es natural, se fue transformando en un profundo malestar contra los invasores»²⁷⁶.

Todo esto se agravó con la decisión de Paul Bremer, posteriormente muy criticada, de disolver el Ejército. Fue seguramente una precipitada decisión, una de las primeras que tomó el administrador civil de Irak en mayo de 2003 cuando asumió sus funciones. Se estima que unas 750.000²⁷⁷ personas perdieron su trabajo como consecuencia de las resoluciones de la Autoridad Provisional de la Coalición. Estas medidas buscaban expulsar a los miembros del partido Baaz de la administración del estado pero los efectos inmediatos fueron la desaparición del poder estatal, la desesperación de una población aterrorizada por la inseguridad y la aparición de un

²⁷⁵ TOBY DODGE, *Iraq's future. The aftermath of regime change*, IISS adelphi paper 372

²⁷⁶ Circulo Militar, Republica Argentina, «La primera guerra del siglo XXI» tomo I, capítulo V

²⁷⁷ TOBY DODGE, «Iraq's future. The aftermath of regime change, op.cit.

3. ANÁLISIS MILITAR

importante grupo de personas desocupadas y sin futuro que alimentaron la insurgencia.

De esta forma, la Autoridad Provisional de la Coalición (APC) se enfrentó a la tarea de reconstrucción política del estado y de su administración en medio de un creciente desorden. La progresiva recuperación de la legitimidad y la representatividad de la autoridad de gobierno se convirtió en el principal objetivo político norteamericano, que exigía por una parte diseñar un proceso político de transición y por otra ejercer eficazmente el gobierno de 25 millones de iraquíes. Gestionar la transformación y ejercer el gobierno de Irak pasaba por el reestablecimiento del orden y por el progresivo incremento del protagonismo de las fuerzas de seguridad iraquíes. Desde el punto de vista de los medios, era y sigue siendo prioritario la rápida transferencia de la responsabilidad sobre la seguridad a unas fuerzas iraquíes eficaces y suficientes

3.11. La violencia en Irak durante el postconflicto

Los primeros atentados suicidas se produjeron antes de finalizar las operaciones militares principales, inicialmente los objetivos fueron las tropas de la coalición. Los terroristas elegían los puntos más vulnerables de las fuerzas aliadas fundamentalmente a lo largo de las líneas de abastecimiento y contra los transportes de tropas. Los Estados Unidos, probablemente con la doble intención de reducir la visibilidad de su presencia militar y al mismo tiempo de evitar más bajas en sus filas, intentaron y siguen intentando reforzar el protagonismo en la lucha contra el terrorismo y la insurgencia de las fuerzas iraquíes. La mayor presencia de medios iraquíes ha permitido a los americanos adoptar un nuevo despliegue más seguro y con un menor compromiso de intervención diaria. La respuesta de los terroristas ha sido reorientar sus acciones eligiendo como objetivo principal a la policía iraquí. Los terroristas han incrementado los ataques contra las fuerzas de orden público, contra sus centros de reclutamiento y contra las personas al servicio de la construcción del nuevo estado.

El redespliegue de las tropas norteamericanas en bases más seguras fuera de las ciudades supuso un desplazamiento de los ataques, que se concentraron sobre los representantes del nuevo orden político. En octubre de 2003 se produjeron el mismo día varias explosiones de coches bomba en Bagdad cerca de tres acuartelamientos de policía. Desde entonces

3. ANÁLISIS MILITAR

los coches bombas han sido utilizados contra los cuarteles y centros de reclutamiento de forma sistemática. En el periodo comprendido entre la transferencia de soberanía, en junio de 2004, hasta enero de 2005 el número estimado de policías y soldados iraquíes asesinados es de 1342. Los atentados buscan reducir la capacidad del estado para imponer la ley y el orden, instalando a la población en un entorno de inseguridad y violencia que termine destruyendo las esperanzas de futuro de la población y la legitimidad del nuevo sistema, incapaz de evitar el caos. Además estos ataques amplían la brecha entre norteamericanos y nativos, el miedo distancia a la población de una policía que atrae las acciones más violentas e indiscriminadas de los terroristas.

Simultáneamente se han producido atentados contra instituciones internacionales y embajadas. En agosto de 2003 se atentó con coche bomba contra la embajada de Jordania, matando a 17 personas. También en agosto un camión voló por los aires la oficina del representante especial de Naciones Unidas Sergio Vieira de Mello, en este atentado murieron 22 personas entre las que se encontraban el propio representante especial y el Capitán de Navío español Manuel Martín-Oar. En octubre de 2003 personal de la Cruz Roja fue atacado en Bagdad. El mismo mes fue asesinado el Sargento Primero José Antonio Bernal Gómez que trabajaba en la embajada de España en Bagdad. Los efectos acumulativos de estos atentados han aislado Irak del resto del mundo, muchas organizaciones de ayuda decidieron retirarse definitivamente o trasladarse a Jordania. Muchos de los canales de ayuda a la reconstrucción se cerraron con esta campaña terrorista.

Finalmente otro grupo de objetivos terroristas lo han constituido los representantes de los grupos religiosos o étnicos chiítas o kurdos. En agosto de 2003 una explosión asesino al Ayatollah Mohammed Baquer Al-Hakim en Najaf, uno de los más destacados clérigos chiíes y líder del Consejo Supremo de la Revolución Islámica en Irak, murieron 83 personas más y 200 fueron heridas. En febrero de 2004 dos suicidas asesinaron a 101 personas en las oficinas del Partido Democrático del Kurdistan y de la Unión Patriótica del Kurdistan en la ciudad de Arbil. En marzo de 2004 durante la conmemoración chií de la Ashura se produjeron atentados en Bagdad y Karbala. Los ataques se vinculan con el terrorista jordano Abu Musab al Zarqawi. A largo plazo esta línea de acción terroristas es probablemente la más peligrosa, sus efectos podrían desbaratar cualquier salida política y provocar una guerra civil que terminaría libanizando el país.

3. ANÁLISIS MILITAR

Toda esta violencia se alimenta de diferentes fuentes, utiliza distintas tácticas y escoge diferentes objetivos. Son muchos los frentes abiertos donde se cuestiona la autoridad del nuevo estado que pugna todavía sin éxito por ejercer el monopolio de la violencia.

En primer lugar encontramos a los grupos sostenidos por los antiguos servicios de seguridad de régimen Baazista, se estima que el 60% de la violencia política en el país esta protagonizada por estos grupos²⁷⁸. En segundo lugar el fundamentalismo islamista con una rama chiíta y otra sunita, que se estima controla unos 5.000 hombres pero con un apoyo coyuntural en la población que podría llegar a reunir una fuerza de 50.000 efectivos²⁷⁹. En tercer lugar está el grupo de los combatientes islámicos extranjeros con un número comparativamente bajo de miembros, las fuerzas norteamericanas estiman su entidad entre los 500 y los 2.000 terroristas. A todos estos grupos debemos añadir las milicias chiítas, sunitas y kurdas que podrían constituir futuros ejércitos populares. Finalmente, tan importante, si no más, para la vida diaria de los iraquíes es la delincuencia común, las fuerzas militares norteamericanas han llegado a estimar que el 80% de la violencia en Irak es de naturaleza criminal, delincuencia organizada.



Figura 6

²⁷⁸ TOBY DODGE, «Iraq's future. The aftermath of regime change, op. cit.

²⁷⁹ EMILIO LAMO DE ESPINOSA, «¿Qué pasa en Irak?». op.cit.

3. ANÁLISIS MILITAR

La seguridad sigue siendo el más urgente de los problemas pendientes de resolver. El nuevo escenario después de las elecciones de enero de 2005 no desactivará de repente todas las tensiones, es incluso posible que las alimente temporalmente, pero abre un nuevo capítulo con nuevas oportunidades. La nueva legitimidad del gobierno iraquí después de las elecciones y la progresiva nacionalización de la seguridad interna son los pivotes fundamentales para abordar el futuro y sentar las bases de estabilidad necesarias para activar la reconstrucción

3.12. La Reconstrucción del estado

Las Fuerzas Armadas norteamericanas habían demostrado su capacidad para hacer aquello para lo que estaban diseñadas, instruidas, adiestradas y preparadas. «Nuestro Ejército no está formado para reconstruir una nación sino para ganar batallas en un entorno tecnológico de alto nivel.»²⁸⁰. Los combates habían terminado en abril y comenzaba un nuevo ciclo de la campaña donde el protagonismo de las fuerzas militares se iría reduciendo de forma progresiva. La nueva etapa requería otros protagonistas que permitieran a los Estados Unidos demostrar al mundo y especialmente a los iraquíes que no estaban viviendo una ocupación militar.

Inicialmente el Pentágono designó administrador interino de Irak al general retirado Jay Garner, dependiendo directamente del Jefe del Mando Central de las fuerzas estadounidenses, el general Tommy Franks. El General Garner al frente de la Oficina para la Reconstrucción y la Ayuda Humanitaria (ORHA) tenía la responsabilidad de organizar el postconflicto. La ORHA estaba integrada por militares, asistentes humanitarios, especialistas iraquíes y personal de diferentes agencias gubernamentales de los Estados Unidos, en total unas 400 personas. Su misión central era proveer asistencia humanitaria, dirigir la reconstrucción del país y sentar las bases para la creación de un gobierno interino, a cargo de iraquíes, en camino hacia un sistema democrático.

El 21 de abril de 2003, Garner llega a Bagdad y se pone al frente de la ORHA. Estaba previsto que su misión, desarrollar la fase de estabiliza-

²⁸⁰ General RICARDO SÁNCHEZ Jefe de las Fuerzas norteamericanas en Irak, Entrevista publicada en ABC 11/7/2004.

3. ANÁLISIS MILITAR

ción, durase tres meses para terminar dando entrada a un ciclo diferente orientado a la reconstrucción. Sin embargo el 6 de mayo el presidente Bush nombró a Paul Bremer como administrador civil en Irak. Este cambio pone en evidencia las dificultades sobre el terreno y las divergencias dentro de la administración americana. El giro político sobre la conducción civil de la postguerra fue interpretado como una victoria de Collin Powel sobre Rumsfeld²⁸¹.

El 8 de mayo, la Coalición enviaba una misiva al Consejo de Seguridad para informar sobre el cumplimiento de sus obligaciones relativas a las necesidades esenciales de índole humanitaria y garantizar que el petróleo iraquí se utilizaría en beneficio de sus verdaderos propietarios. Las potencias ocupantes reconocían la «urgente necesidad de crear un entorno en el que el pueblo iraquí pueda decidir libremente su propio futuro» y que su objetivo final era «transferir la responsabilidad de la administración a autoridades iraquíes representativas tan pronto como sea posible». Basándose en la declaración citada del Reino Unido y los Estados Unidos la resolución 1483 de 22 de mayo reconoció legalmente el status de potencia ocupante a los miembros de la Coalición internacional. A Naciones Unidas se le reconoce un «papel fundamental en la prestación de asistencia humanitaria, la reconstrucción de Irak y el restablecimiento y creación de instituciones nacionales y locales para un gobierno representativo.» No obstante la responsabilidad de administrar Irak, velar por el bienestar y restablecer las condiciones de seguridad y estabilidad incumbe de forma absoluta a la Autoridad Provisional de la Coalición teniendo Naciones Unidas un papel complementario²⁸².

Paul Bremer como administrador de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA) designó el 13 de julio de 2003 a los 25 miembros del Consejo de Gobierno Iraquí (IGC). La falta de legitimidad democrática del Consejo intentó compensarse con una representación ajustada al peso de los diferentes grupos religiosos o étnicos de población (13 chiíes, 5 suníes, 5 kurdos, un turcómano y un cristiano)

El Consejo de Gobierno Iraquí es reconocido por Naciones Unidas en la Resolución 1500 de 14 de agosto de 2003, acogiendo con beneplácito su

²⁸¹ Círculo Militar, Republica Argentina, «La primera guerra del siglo XXI» op.cit. tomo I, capítulo V

²⁸² ALICIA SORROZA BLANCO Y CARLOTA GARCÍA ENCIAN, «Naciones Unidas en Irak: su papel en la reconstrucción» op.cit.

3. ANÁLISIS MILITAR

establecimiento, «ampliamente representativo», a pesar de que sus miembros fueron elegidos por la autoridad ocupante. Más adelante la resolución 1511, de 16 de octubre, sigue afirmando que el Consejo de Gobierno representa provisionalmente la soberanía de Irak y autoriza a una fuerza multinacional bajo mando unificado de los Estados Unidos a que tome las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y estabilidad en Irak.

Pronto el CPA descubrió la incapacidad del Consejo de Gobierno para liderar la construcción del nuevo estado y para ganar la confianza de la población. En noviembre de 2003 la administración Bush fijó la fecha de transferencia de soberanía a los iraquíes con la esperanza de aprobar una constitución antes de ese momento. El plan inicial fijado por Paul Bremer el 15 de noviembre de 2003 establecía el siguiente calendario:

- 28 de febrero de 2004, aprobación de una constitución provisional que gobierne las actividades de una Asamblea Provisional, el Iraqi Interim Assamby (IIA), una mezcla entre la convención de notables europea y la loya Afgana²⁸³.
- 30 de junio de 2004, transferencia de soberanía a los iraquíes.
- 15 de marzo de 2005, elecciones directas a una asamblea constituyente que elabore una constitución definitiva.
- 31 de diciembre de 2005 elecciones para un gobierno representativo.

La mayoría chiíta se opuso a este calendario, el gran Ayatolá Ali Al-Sistani se manifestó en contra del plan de Bremer, exigiendo desde el principio el adelanto de las elecciones con la confianza de hacer valer su mayor peso demográfico sobre el resto de comunidades.

Los acuerdos con la comunidad chií se plasmaron en la Ley Administrativa Transitoria (LAT), que hace las veces de ley fundamental hasta que se apruebe la constitución. La LAT fue aprobada en marzo de 2004 fijando un nuevo calendario político. Este nuevo calendario establecía que antes del fin de enero de 2005 deberían celebrarse las elecciones para constituir una asamblea de 275 miembros con la función principal de elaborar una constitución, que será sometida a referéndum no más tarde del mes de octubre de ese mismo año. El proceso terminará con la elección de un gobierno plenamente soberano y constitucional en diciembre de 2005.

²⁸³ EMILIO LAMO DE ESPINOSA, «¿Qué pasa en Irak?». op.cit.

3. ANÁLISIS MILITAR

En la ámbito internacional la resolución 1546 de 8 de junio de 2004 reconoció el fin de la ocupación y al nuevo Gobierno Provisional Iraquí. El consejo de seguridad con esta decisión hace suyo el calendario de transición política y además destaca que la presencia de la fuerza multinacional responde a la solicitud del nuevo gobierno, decidiendo que la fuerza multinacional estará autorizada a «tomar todas las medidas que sean necesarias» para contribuir al mantenimiento de la seguridad y estabilidad en Irak, también pide a los estados miembros que presten asistencia a la fuerza multinacional en particular con fuerzas militares para ayudar al gobierno y pueblo de Irak.

El 30 de junio de 2004 fue el día elegido por Bremer para la transferencia de soberanía. La ceremonia de devolución se realizó en el más absoluto secreto adelantándose al día 28 de junio para evitar un atentado terrorista. La disolución del Consejo de Gobierno Iraquí designado por los Estados Unidos y la cesión del poder al nuevo Gobierno Interino de Irak abría una nueva oportunidad para la estabilización del país.

El nuevo Gobierno provisional era el resultado de las negociaciones entre el plenipotenciario norteamericano, Paul Bremer, el Consejo de Gobierno Iraquí y el enviado especial de la ONU, Lajdar Brahimi. El producto final fue una solución de compromiso donde Brahimi no tuvo más remedio que ceder a las tesis de los norteamericanos y del Consejo.

El ejecutivo interino estaba encabezado por el primer ministro Ayad Alawi, chiíta, y el presidente Gazi al Yauar, sunita. El nuevo gobierno interino seguía careciendo de legitimidad democrática pero incluía representantes de los principales grupos religiosos y étnicos.

Lajdar Brahimi había defendido la necesidad de constituir un gobierno de tecnócratas al margen de los partidos, que se ocupara de preparar las elecciones de enero de 2005 sin las presiones propias de cada grupo. La propuesta de Brahimi fue derrotada. El gobierno interino era la antítesis de lo deseado por el enviado especial de la ONU. Los ministerios se repartieron entre los partidos dominantes en el Consejo de Gobierno Iraquí, anulando la ventaja que podría haber supuesto contar con una autoridad independiente encargada de dirigir el proceso hasta las elecciones. La Autoridad Provisional de la Coalición renunció a explorar una nueva alternativa y siguió apoyando a los mismos grupos políticos, a pesar de su insuficiente representatividad.

La decisión inicial de apostar por las personas y grupos del exilio siguió dominando todo el esfuerzo por reconstruir el gobierno, a pesar del fracaso anterior. Este planteamiento permitía a los Estados Unidos seguir

3. ANÁLISIS MILITAR

modelando la transición desde el régimen del partido Baaz al gobierno de las nuevas elites²⁸⁴. Sin embargo, la capacidad de estas elites no estaba confirmada, su habilidad para trabajar eficientemente y ordenadamente con los restos de la administración anterior, la policía y el ejército no estaban demostrada, finalmente su capacidad de representar a la sociedad iraquí, de movilizar una parte importante de su opinión pública y legitimar al nuevo gobierno estaba fuertemente cuestionada.

Reconstruir el estado iraquí, eliminando toda traza contaminada por el partido Baaz o por el entorno de Saddam, suponía aceptar que existía algo más y algo previo al régimen con la vitalidad suficiente como para diseñar un futuro aceptable por todos los protagonistas de la escena. También significaba descongelar todos los problemas que la tiranía había dejando pendientes de resolver confiando en la madurez política de unos líderes sin experiencia democrática, esperando finalmente, que los distintos grupos religiosos y étnicos se conformarían con el nuevo reparto de poder borrando de su memoria preeminencias de otro tiempo, privilegios antiguos, desconfianzas, odios y cuentas pendientes. El riesgo asumido es muy alto porque las consecuencias de fallar en la reconstrucción del estado en Irak es la guerra civil y la desestabilización de toda la región.

La Ley Administra Transitoria no fue una imposición norteamericana, tampoco exclusivamente un acuerdo entre Paul Bremer, Administrador civil y jefe de la Autoridad Provisional de la Coalición, y el Consejo de Gobierno Iraquí. La LAT es también y quizá sobre todo una norma provisional ajustada a los intereses de las comunidades chií y kurda.

Los chií, que representan el 60% de la población de Irak, esperan imponer el peso de su mayoría a través de las urnas. Su líder espiritual indiscutido, el gran Ayatolá Ali Al-Sistani, ha mantenido una posición inteligente, jugando a representar el papel moderador encargado de inhibir las reacciones de peligrosos grupos radicales, convirtiéndose en una pieza imprescindible para los norteamericanos.

Puede resultar paradójico descubrir como la intervención de las autoridades religiosas chií salvaron del naufragio a la APC al impulsar la LAT en marzo de 2004 y al desactivar la gran crisis provocada por la sublevación de los radicales chií, dirigidos por el joven clérigo Moqtada Al-Sadr líder de la milicia del Ejército del Mahdi, en abril y agosto de ese mismo año.

²⁸⁴ TOBY DODGE, «Iraq's future. The aftermath of regime change, op.cit.

3. ANÁLISIS MILITAR

La intervención decisiva de Al-Sistani evitó la sublevación general chií que hubiera supuesto, casi con toda seguridad, la pérdida del control en Irak por parte de los norteamericanos y que posiblemente hubiese afectado a los resultados electorales en las presidenciales de los Estados Unidos.

Extrañas alianzas que nos siguen confirmando que la política es casi exclusivamente el arte de lo posible. En Irak hemos descubierto los límites del poder americano y también estamos descubriendo los límites de lo que nosotros entendemos por democracia.

«América fue fundada por individuos que sabían que todos los seres humanos, y los gobiernos que estos crean, son inherentemente imperfectos. A fin de cuentas, Estados Unidos nació mitad libre y mitad esclavo. Y sólo recientemente el gobierno garantizó a todo el mundo el derecho a votar. A pesar de todo, los principios que atesoran nuestra constitución permiten a los ciudadanos de convicciones firmes llevarnos aún más cerca del ideal de la democracia.

En el Oriente Medio el largo y esperanzador camino del cambio democrático comienza ahora...»²⁸⁵.

Por su parte los kurdos han logrado garantizar su autonomía al introducir en la LAT una cláusula que concede el derecho de veto a la comunidad kurda, la aprobación de la constitución puede ser bloqueada por el voto negativo de dos tercios de la población de 3 de las 18 provincias iraquíes.

Algunos analistas califican a la LAT como una apuesta desesperada de la administración americana para arrastrar el apoyo de los chií y los kurdos, aun así, lo cierto es que todavía queda por resolver la integración de los suní. Es posible que durante el proceso de transición los grupos más moderados se incorporen a la transición pero no está garantizado el éxito. Se han realizado importantes esfuerzos de aproximación a la minoría suní, intentando incluso incorporar a los grupos más moderados de la insurgencia. Así inicialmente en la Comisión Constitucional de 71 miembros sólo figuraban 2 suní, la mediación posterior del Vicepresidente Gazi Al-Yauar, jefe tribal procedente de la zona de Mosul, ha conseguido incrementar a 17 el número de representantes de esta comunidad.

Mientras tanto el proceso sigue adelante en medio de dificultades, a finales de 2004 y principio de 2005 eran frecuentes los juicios de los

²⁸⁵ CONDOLEEZZA RICE Secretaria de Estado de los Estados Unidos de América, Libertad y Democracia: El derecho de todos, artículo publicado en el periódico ABC.

3. ANÁLISIS MILITAR

analistas internacionales, a veces documentados otras veces apoyados en la sabia intuición de los elegidos para crear opinión, que anticipaban un fracaso en las elecciones del 30 de enero en Irak.

Los combates abiertos en diversas ciudades, los ataques de la insurgencia, los atentados terroristas se sumaban a las exigencias de los distintos sectores sunitas, que o bien proponían suspender cualquier proceso electoral hasta la retirada de las fuerzas americanas o en el mejor de los casos posponer durante seis meses su celebración.

A principio de noviembre de 2004 Faluya había dejado de ser un símbolo de la resistencia, los insurgentes no contaban con un territorio «liberado» al margen de la autoridad del Gobierno Provisional Iraquí. Sin embargo era verdad que la toma de la ciudad había supuesto un gran desafío para las fuerzas norteamericanas y para el gobierno iraquí. Fue necesario desplegar 10.000 marines y soldados norteamericanos junto con 2.000 soldados iraquíes²⁸⁶. Los combates en Faluya conmocionaron al mundo y activaron un incremento de la violencia en toda la región, incluso en zonas hasta entonces relativamente tranquilas.

Todos estos argumentos eran suficientes para que muchos expertos anticipasen la imposibilidad de celebrar elecciones o su fracaso en el caso de mantenerse la convocatoria. Se equivocaron. El 30 de enero de 2005 ocho millones y medio de iraquíes fueron a votar en las primeras elecciones democráticas de su vida, a pesar de las bombas, de los ataques terroristas, de las amenazas, a pesar del miedo el 58% acudió a votar. La violencia no ha detenido el proceso político.

3.13. Los límites de la fuerza americana

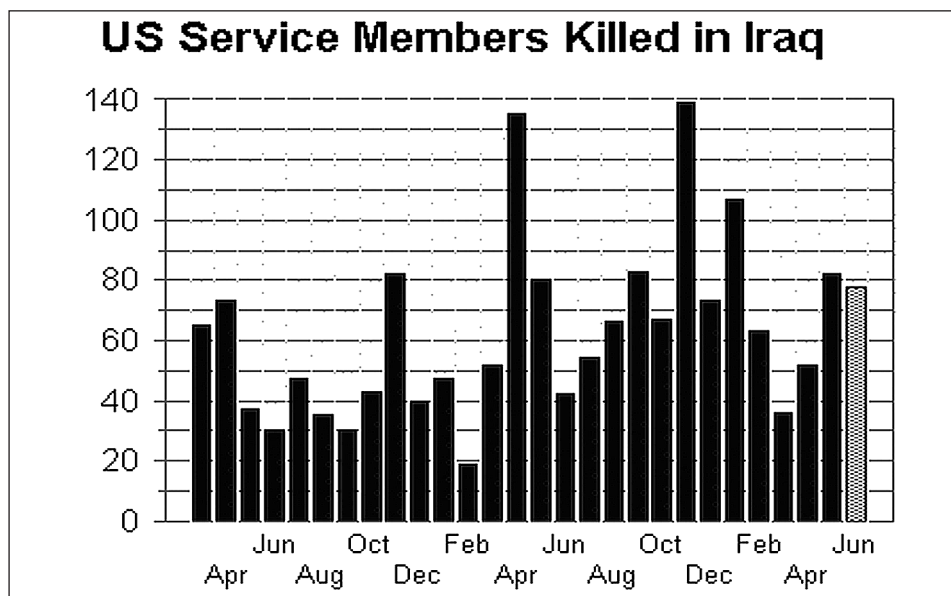
Sin duda las bajas en combate son para las fuerzas armadas, para el presidente, para su administración y para la sociedad norteamericanas el más alto tributo que impone la guerra contra el terror. Durante el verano de 2005 comenzaron a tener relevancia las movilizaciones de rechazo a la guerra protagonizadas por familiares de soldados caídos en Irak. Cindy Sheehan la madre de un soldado muerto en abril de 2004 en Irak personificó la protesta.

²⁸⁶ Tcol. JOSÉ LUIS CALVO ALBERO, Consecuencias de la batalla por Faluya, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

3. ANÁLISIS MILITAR

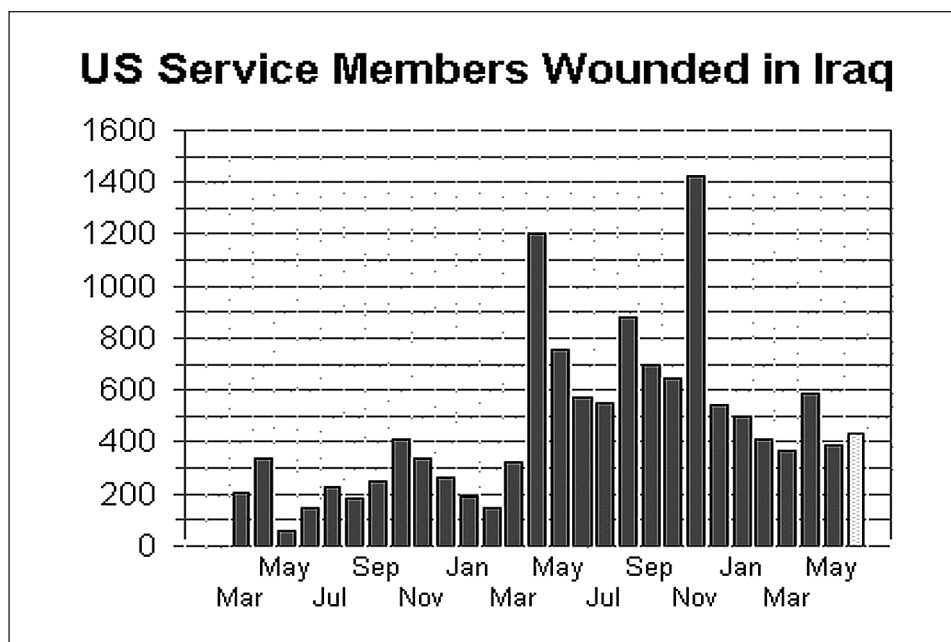
En total son 1.869 soldados americanos muertos en Irak desde el comienzo de la guerra hasta finales de agosto de 2005, lo que supone más de dos personas al día. De seguir esta tendencia el presidente Bush se despediría de la Casa Blanca con un lista de bajas que superaría los 4.000 militares. Analizando la distribución de bajas durante los años 2003, 2004 y 2005 descubrimos que curiosamente el año con una media de muertos diarios más baja es precisamente el año de la invasión. En 2004 se produjo un aumento del número de muertes, especialmente letales fueron los meses de abril y noviembre que coinciden con la sublevación chií de Al-Sadr y las operaciones en Faluya. Las bajas siguen aumentando durante 2005 sin que se observe una reducción importante de las pérdidas.

El 78,5 % de los muertos de las fuerzas armadas norteamericanas se han producido en cuatro provincias de las 18 de Irak, solo en las provincias de Anbar y Bagdad se identifican más del 60% de las bajas. Anbar es la más peligrosa, allí han caído más de un tercio de los soldados muertos. En el extremo opuesto encontramos la zona kurda, que es sin duda la más segura para la coalición, en las provincias de Arbil, Sulaymaniyah y Dahuk sólo ha muerto un soldado americano desde que comenzó la guerra. El triangulo suní concentra la gran mayoría de los ataques contra las fuerzas americanas.



Fuente: Global Security.Org.

3. ANÁLISIS MILITAR



Fuente: Global Security.Org.

El siguiente punto débil es la capacidad de las fuerzas armadas americanas para sostener las rotaciones de las unidades presentes en Irak con el actual nivel de compromiso. En mayo de 2003 los Estados Unidos mantenían desplegados fuera de su territorio a 368.000 soldados en 120 países. De las 33 Brigadas activas del Ejército de Tierra norteamericano 24 estaban desplegadas fuera de su país, es decir el 73% de la fuerza terrestre activa. Un tercio de la Guardia Nacional, componente importante de la reserva de fuerza, se encontraba comprometida «overseas».

Durante la guerra de Corea los norteamericanos fijaron el criterio de ordenar los relevos de las unidades de combate cada seis meses y los de las unidades de apoyo cada doce meses. En Vietnam todos los soldados rotaron con el mismo tiempo de servicio en zona de operaciones, 12 meses para todos. Desde 1982 las rotaciones han combinado en unas ocasiones los periodos de 6 y en otras los de 12 meses. Actualmente el Ejército norteamericano tiene una política de rotaciones en Irak que supone mantener a sus unidades activas en el teatro durante unos 12 meses y las unidades de reserva durante 6 meses.

3. ANÁLISIS MILITAR

El despliegue medio de fuerzas en Irak ha venido siendo de 17 Brigadas, durante las elecciones de enero de 2005 se reforzó la presencia militar hasta las 20 Brigadas para asegurar el delicado proceso electoral. En la segunda rotación tres de las 17 Brigadas eran de la Guardia Nacional, es decir de la reserva. La tercer rotación, que comenzó en julio de 2004, supuso un nuevo incremento del número de unidades de la Guardia Nacional llegando hasta 5 Brigadas.

Las Fuerzas que entraron en la primera rotación solo acumulaban un 25% de unidades de la reserva, después del su relevo las fuerzas de reserva alcanzaron el 39%, la tercera rotación incrementó hasta el 43% su peso, lo que supone un total de 37.000 efectivos de la reserva desplegados en Irak. Es más, en el sector central-norte la 42 División de Infantería de la Guardia Nacional de Nueva York asumió en el verano de 2004 el mando sobre Brigadas subordinadas de la fuerza activa.

El ritmo de rotación de 12 meses obliga al Ejército norteamericano a implicar a un número creciente de unidades de la reserva para mantener todos sus compromisos en el mundo. Además ya hay unidades que repiten misión en Irak. Un compromiso de diez u once Brigadas de la fuerza activa en Irak, de un total de 33 Brigadas disponibles, durante un periodo de 12 meses supondrá que en tres o cuatro años todas la unidades activas del Ejército habrán estado desplegadas en el Área de Operaciones del Mando Central.

Sostener el nivel de compromiso es una tarea complicada, recientemente el General Schoomaker, Jefe de Estado Mayor del Ejército, manifestó que está previsto para finales de 2007 reorganizar las Divisiones activas con la creación de nuevas Brigadas, pasando de las actuales 33 a una fuerza de 43 Brigadas. El desafío no es solo una cuestión de presupuesto, es también un reto para el sistema de reclutamiento del Ejército que tendrá la misión de incorporar a filas a muchos miles de soldados.

Hasta el momento las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos no han tenido graves problemas para reclutar y retener al número de soldados que precisan. Tanto la fuerza activa, con un 91,5 % de plazas cubiertas, como la reserva, con un 85,7% de plazas cubiertas, han alcanzado gran parte de sus objetivos de reclutamiento y retención.

El Ejército de Tierra, a pesar de sostener un alto nivel de cobertura, no alcanza las cifras fijadas de incorporaciones. Un incremento importante en el número de Brigadas de entre 10 y 15 unidades exigiría un importante esfuerzo en el campo del reclutamiento y la retención.

3. ANÁLISIS MILITAR

	Incorporaciones a filas	Objetivos de reclutamiento
Ejército de Tierra	40.964	49.285
Marina	18.456	18.440
Marines	17.241	16.935
Fuerza Aérea	9.047	8.968
Total	85.708	93.628

DoD News, Fiscal 2005 Active Duty Enlisted Recruiting from Oct. 2004-June 2005.

La reducción de la presencia militar de otros países en la coalición aumentará los problemas de suficiencia de fuerzas, pero una reducción importante de fuerzas norteamericanas en Irak no será consecuencia de un mayor compromiso de otros aliados. La solución es por supuesto un incremento del número y de la eficiencia de las propias fuerzas iraquíes. Los Norteamericanos confían que una evolución favorable después de las elecciones de diciembre de 2005 permita durante 2006 reducir su presencia militar y favorecer el desarrollo pleno de las fuerzas de seguridad iraquíes.

¿Cuánto tiempo estarán desplegados las fuerzas armadas norteamericanas en Irak? El Presidente George W. Bush lo ha dejado claro en su discurso en Fort Bragg, Carolina del Norte, a finales de junio de 2005²⁸⁷. El repliegue norteamericano no se producirá hasta que las fuerzas iraquíes estén listas.

Los Estados Unidos no hicieron progresos significativos durante 2004 en la consolidación de las fuerzas iraquíes, la situación en enero de 2004 parecía bastante buena con unos 200.000 efectivos iraquíes alistados sobre un objetivo final de fuerza de 226.700. En octubre de 2004 la situación había empeorado, las tropas disponibles se habían reducido hasta los 180.000 mientras que el objetivo de fuerza se había incrementado hasta los 346.700 hombres. En el periodo comprendido entre agosto y noviembre de 2004 la efectivos policiales iraquíes se redujeron pasando de los 84.900 a los 43.900 policías, los ataques terroristas contra la policía pueden explicar estos cambios²⁸⁸.

²⁸⁷ «The principal task of our military is to find and defeat the terrorists, and that is why we are on the offense. And as we pursue the terrorists, our military is helping to train Iraqi security forces so that they can defend their people and fight the enemy on their own. Our strategy can be summed up this way: As the Iraqis stand up, we will stand down.»

²⁸⁸ Fuente: Global Security.Org.

3. ANÁLISIS MILITAR

Las fuerzas de seguridad de Irak han empezado a recuperarse a comienzo de 2005, la tendencia ha cambiado después de la grave crisis de otoño de 2004 pero apenas se ha alcanzado el nivel de alistamiento del mes de agosto pasado.

Los límites de la fuerza también se definen en términos morales, la más grave crisis ética de la fuerza americana se presentó en el mes de abril de 2004. La cárcel de Abu Ghraib comenzó a ensombrecer dentro y fuera de Irak la imagen y el prestigio de los soldados norteamericanos y de los propios Estados Unidos.

El mes de abril de 2004 ha sido probablemente el más triste y difícil de todos desde el inicio de la guerra. A la crisis de Faluya se sumó la sublevación de los radicales chií liderados por Moqtada Al-Sadr. Pero el golpe más profundo para la posición de la fuerza americana fue la crisis abierta por la vergüenza descubierta en la cárcel de Abu Ghraib. Las fotos que recorrieron el mundo desgastaron cualquier intento por conquistar los corazones y las mentes de los que pudieron ver la otra cara de la fuerza.

14. Conclusiones

El siglo XXI comenzó con una gran oposición en los Estados Unidos al modelo de guerra limitada, al empleo gradual de la fuerza por medio de incrementos medidos de presión militar, que unido a la conmoción del 11 de septiembre podrían explicar el esquema de respuesta en la guerra contra el terror.

Para la administración norteamericana el cambio de régimen en Irak estaba y sigue estando indiscutiblemente vinculado con los ataques terroristas del 11 de septiembre. La democratización de Irak no es entendida exclusivamente como una necesidad derivada de los valores norteamericanos sino también como una exigencia de los intereses de seguridad nacional. Irak es el principal teatro de operaciones de la guerra contra el terror, la línea de acción elegida es emplear a las fuerzas armadas en el exterior para derrotar a los terroristas y el entorno que los alimenta antes de que estos puedan atacar los Estados Unidos. La posible sobre-reacción es consecuencia, en primer término, de la necesidad de responder a un ataque contra su territorio y contra su población y, en segundo lugar, de la supremacía militar indiscutida de los Estados Unidos.

3. ANÁLISIS MILITAR

La crisis de Irak nos ha permitido conocer los límites de la potencia americana pero no solo la americana. El planeamiento estratégico de la campaña consiguió el éxito en las fases de concentración, proyección y durante las operaciones principales pero fracasó en la fase de estabilización y reconstrucción. Las fuerzas desplegadas no fueron suficientes para mantener el orden después de ocupar Irak pero este no parece que fuera el único error.

La Revolución de los Asuntos Militares ha dejado de fascinar a todos los soldados y guerreros del mundo. La capacidad de las fuerzas armadas americanas de digitalizar el campo de batalla, de conocer en tiempo real lo que sucede y simultáneamente de actuar con precisión sobre cualquier objetivo no garantizan el éxito contra un enemigo asimétrico, desde luego no lo garantizan sin bajas propias, sin bajas civiles y sin bajas enemigas. La guerra sigue siendo el infierno.

Los Estados Unidos habían diseñado un Ejército para ganar batallas en un entorno tecnológico de alto nivel y cuando se planteo el pulso en los términos previstos se impusieron con eficiencia, pero en Irak destruir a las fuerzas armadas de Saddam no es lo mismo que acabar con la insurgencia. El dominio tecnológico no ha conseguido imponer su álgebra, la dinámica de la guerra ha saltado por encima de las barreras impuestas por las nuevas tecnologías.

El éxito incontestable norteamericano en el campo convencional obliga a los nuevos y viejos rivales de la hiper-potencia a buscar nuevas formas de desafiar su poder. Saddam Huseim será posiblemente el último torpe dictador que se aventure a jugar una partida cara a cara contra los Ejércitos de América.

La guerras ahora serán asimétricas, los cambios en las fuerzas armadas norteamericanas ya se están produciendo. El Ejército de Tierra, esa pesada rémora para los entusiastas de las nuevas tecnologías, aumentará el número de sus Brigadas activas pasando de las actuales 33 unidades a las anunciadas 43 para un futuro cercano. El nuevo panorama comienza con un incremento de al menos 10 Brigadas para el Ejército de Tierra, al tiempo que se congelan programas de armamento especialmente para la marina y la fuerza aérea. En la guerra de hoy la inteligencia humana gana protagonismo a la inteligencia electrónica, la guerra seguirá siendo un dominio del hombre más que de la máquina.

El campo de batalla ha dejado de estar vacío, el nuevo espacio de lucha está lleno de cámaras, periodistas, analistas, opinión pública, partidos polí-

3. ANÁLISIS MILITAR

ticos, gobiernos, oposición, familiares de soldados, ONG,s.. El espacio de batalla está lleno de ojos de las televisiones, oídos de la prensa, cerebros de los analistas políticos, también estarán allí, como siempre, los estómagos de la población civil y sus corazones, las armas del enemigo apuntando y los soldados con su bandera, con su general y con su mochila.

El campo de batalla de ahora en adelante será preferentemente urbano, las zonas de acción no se fijarán sobre accidentes geográficos. Los ríos, montañas, cotas, barrancos pierden relevancia. El terreno urbano con sus calles, edificios, barrios, parques, monumentos y sobre todo población será quien fije la zona de despliegue de nuestras unidades. Los soldados además de saber identificar y batir objetivos tendrán que saber idiomas y costumbres de la población, tendrán que conocer a los líderes locales y ser capaces de negociar con ellos, tendrán que disponer de un mayor grado de sensibilidad política y capacidad de comunicación pública. En fin los soldados tendrán que ser mejores sin dejar de ser soldados.

Los resultados de la campaña mantiene abierto, con más intensidad que nunca, el debate en círculos políticos y militares sobre el uso de la fuerza y como debe aplicarse. Las dificultades del postconflicto estimulan los antiguos enfrentamientos entre las posturas de los que creen que las Fuerzas Armadas deberían adiestrarse con una mentalidad más acorde a las operaciones de paz y los que creen que se debería mantener el espíritu guerrero.

Todo este debate no es un juego académico caprichoso, se trata de analizar los distintos planteamientos de estrategia genética que definen los instrumentos con los que se dotará el estado para actuar y desarrollar su política general de seguridad y defensa. No es un capricho porque tal vez a ti no te interese la guerra pero a la guerra si le interesas tu.

ANEXO I. PARTICIPACIÓN MILITAR ESPAÑOLA EN IRAK

1. Participación militar internacional en Irak

En el mes de marzo de 2005 tenían presencia en la fuerza militar internacional que asiste a las autoridades iraquíes participando en las operaciones de estabilización 25 países; Albania, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Bulgaria, Republica Checa, Dinamarca, El Salvador, Estonia, Georgia, Holanda, Italia, Japón, Kazastán, Corea del Sur, Letonia, Lituania, Macedonia, Mongolia, Noruega, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Reino Unido y Ucrania. El total de efectivos desplegados en Irak por este grupo de países es de 28.500 que supone entorno a un 15% del total de tropas en Irak.

A principio de 2004 comenzaron a replegarse los contingentes de algunos aliados, Nicaragua, España, Republica Dominicana y Honduras lo hicieron en el primer semestre del año, más tarde siguieron Filipinas, Tailandia, Nueva Zelanda, Togo, Hungría, Portugal y Moldavia. Otros miembros de la coalición tienen previsto retirarse próximamente; Polonia, Holanda, Bulgaria, Italia y Ucrania terminarán su repliegue a lo largo de 2005, lo que supondrá que a finales de año sólo El Reino Unido y Corea del Sur tendrán una presencia superior a los 1.000 soldados en Irak

2. Participación militar española en Irak

Las Fuerzas Armadas de España han participado en dos misiones en Irak, la primera misión de ayuda humanitaria y posteriormente en una misión de restablecimiento de la seguridad.

Inicialmente el buque Castilla y diversas unidades de apoyo, entre las que se encontraba un hospital de campaña y una Unidad NBQ, cumplieron

ANEXO I

una misión de apoyo humanitario en la zona de Umn Qasr. La misión fue autorizada mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de marzo de 2003. La operación Sierra Juliet se inició con la salida del contingente del puerto de Rota el mismo 21 de marzo embarcado en los buques Galicia, la fragata Reina Sofía y el petrolero Marques de la Ensenada. El 9 de abril, el buque Galicia atracó en el puerto iraquí de Umn Qasr y comenzó el desembarco de ayuda humanitaria, mientras que la fragata y el petrolero permanecían fondeados en las inmediaciones. El 21 de junio, después de 73 días en Umn Qasr, terminaba la misión en Irak y se emprendía el regreso a España.

Con posterioridad, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de julio de 2003, se autorizaba el despliegue de la Brigada Multinacional Plus Ultra con un máximo de 1.300 efectivos que se integraba dentro de la División Multinacional Centro-Sur de mando polaco. La zona de despliegue asignada era el centro de Irak, An Najaf y Al Nasiriya. Después de los atentados del 11 de marzo el nuevo gobierno de España ordeno el repliegue de las unidades que finalizaron su presencia en la zona el 27 de mayo de 2004.

En Irak se produjeron 11 bajas militares españolas, de las cuales dos pertenecían a la Brigada Plus Ultra, el Comandante de la Guardia Civil Gonzalo Pérez García y el Sargento Luis Puga Candar. El resto de nuestros muertos no formaban parte de las misiones militares de ayuda humanitaria o de restablecimiento de la seguridad. Durante las operaciones principales murieron también cumpliendo con su deber los periodistas españoles Julio Anguita Parrado y José Couso.

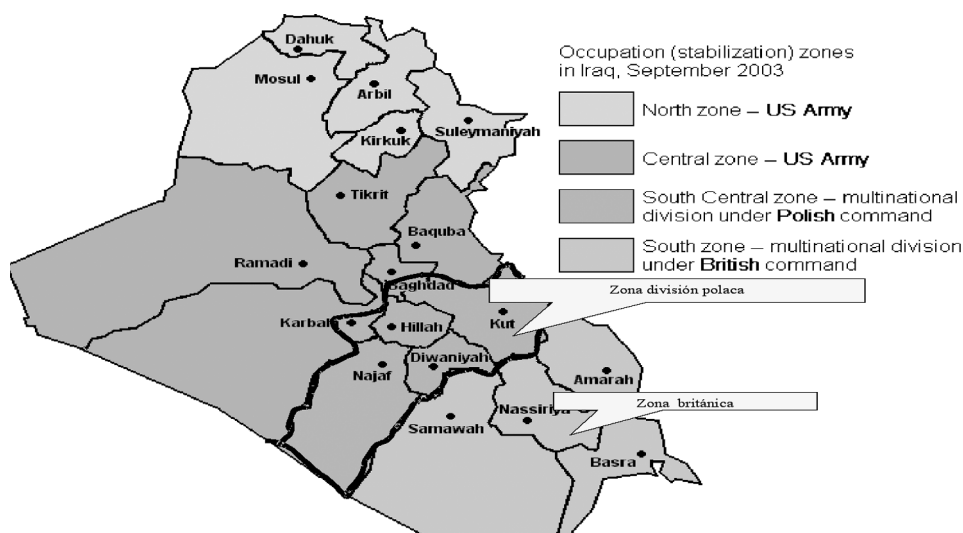
La primera misión, la misión de ayuda humanitaria, centró su actividad en tareas de asistencia sanitaria, rehabilitación de escuelas, recogida de armamento y explosivos y distribución de agua y alimentos entre la población. En total los médicos militares españoles atendieron a 5.238 pacientes de los que 1.129 recibieron asistencia quirúrgica. Se distribuyeron 14 toneladas de alimentos, 3.000 raciones de previsión especiales para musulmanes, 25.000 desayunos, 16 toneladas de agua embotellada, 20.000 litros de agua en aljibe, 5.000 litros de leche maternizada, 15.000 litros de aceite, 30.000 de leche en polvo, 1.440 litros de leche y otros productos. Los ingenieros del Ejército rehabilitaron la red de saneamiento de aguas de Um Qasr, caminos, plantas potabilizadoras, una línea férrea y escuelas. Los especialistas de explosivos eliminaron trampas explosivas en el puerto, levantaron un campo de minas, desactivaron 600 artefactos, inutilizaron 800 toneladas de explosivos y retiraron granadas de mortero y otros proyectiles.

ANEXO I

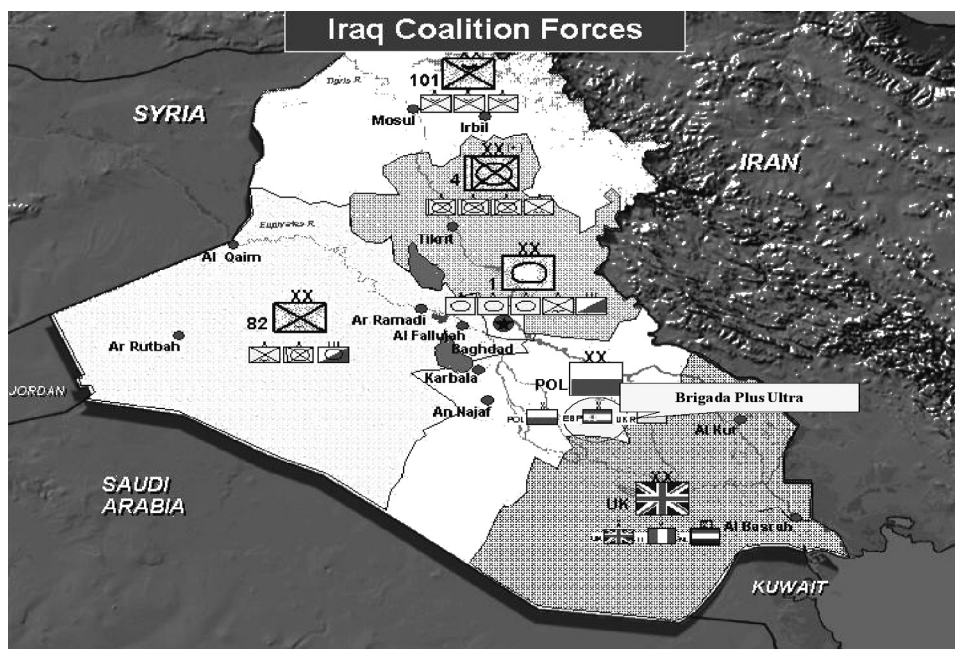
La segunda misión, misión de restablecimiento de la seguridad conforme a la resolución 1.483 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tenía como objetivo contribuir a crear las condiciones de estabilidad necesarias para acometer la reconstrucción económica e institucional de país. España ejerció el mando de la Brigada Multinacional Plus Ultra en la que participaban fuerzas de Nicaragua, El Salvador, Honduras y República Dominicana. La Brigada Plus Ultra estaba integrada en la División Multinacional Centro-Sur.

Las fuerzas de estabilización en Irak estaban constituidas por cuatro Divisiones, dos de ellas norteamericanas en el norte y centro del país, una británica en el sur y la última multinacional en el centro-sur en la que participaba el ejército español. La transferencia de autoridad entre las unidades estadounidenses y la División Multinacional Centro-Sur se produjo el día 3 de septiembre, permitiendo a la primera División de Marines regresar a casa. La División bajo mando polaco estaba formada por 6.500 militares procedentes de Ucrania, Hungría, Mongolia, Filipinas, Rumanía, Eslovaquia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Polonia y España.

España ejerció el mando de una de las tres brigadas de la División Centro-Sur, la zona de acción asignada a la Brigada Plus Ultra abarcaba dos provincias iraquíes, Al Qadisiya y An Nayaf, con una superficie de



ANEXO I



8,153 y 28.824 kilómetros cuadrados cada una con una población entorno a los 1.650.000 habitantes.

La Brigada Plus Ultra posibilitó el suministro de agua, electricidad y combustible a ciudades y aldeas, propició la puesta en marcha de hospitales, fabricas y escuelas, colaboró con las autoridades locales en la formación de ayuntamientos y juzgados, protección de instalaciones públicas, localización de enterramientos masivos, distribución de alimentos y medicinas, pago de salarios a militares y funcionarios, ha colaborado en la formación de los Cuerpos Civiles de Defensa Iraquí y sobre todo mejoró la seguridad de la población.

El domingo 18 de abril de 2004, sólo un día después de jurar su cargo ante Su Majestad el Rey, el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero tomó su primera decisión, ordenó el regreso de las tropas españolas de Irak. La primera comparecencia parlamentaria del Presidente del ejecutivo a petición propia y en un pleno extraordinario del Congreso de los Diputados estuvo dedicada a informar sobre su decisión. El 21 de mayo no quedaba en Irak ningún soldado español.

ANEXO II. QUIÉN ES QUIÉN

Yalal Talaban. Líder de la Unión Patriótica del Kurdistan: Veterano opositor a Saddam, mantiene buenas relaciones con todos los grupos étnicos y religiosos. Actúa con frecuencia como moderador entre representantes de diversas comunidades. Después de las elecciones de enero de 2005 fue elegido presidente de Irak. Miembro desde 1992 del Congreso Nacional Iraquí impulsado por los Estados Unidos para aglutinar los movimientos de oposición a Saddam.

Masud Barzani. Líder del Partido Democrático del Kurdistan. Miembro de una de las familias que encabezó la rebelión kurda durante el siglo XX. Presidente de la región autónoma del Kurdistan. Miembro desde 1992 del Congreso Nacional Iraquí impulsado por los Estados Unidos para aglutinar los movimientos de oposición a Saddam.

Iyad Alawi. Primer ministro hasta las elecciones de enero de 2005. Líder del Acuerdo Nacional Iraquí, chiíes laicos, tercera fuerza en el parlamento iraquí. Los sectores más conservadores de su comunidad desconfían de él por su vinculación con los Estados Unidos.

Ayatolá Ali Al-Sistani. La más alta autoridad religiosa chií en Irak, pieza fundamental del futuro del país. Ha mantenido una posición moderada evitando el enfrentamiento directo con las autoridades norteamericanas.

Abdelaziz Al-Hakim. Líder de la Asamblea Suprema para la Revolución Islámica y cabeza de la lista más votada en las elecciones de enero de 2005. Sustituyó a su hermano Baquer Al-Hakim, asesinado en un atentado en 2003.

ANEXO II

Ibrahim al Yafari. Primer ministro tras las elecciones de enero. Representa a los chiíes religiosos más moderados. Ha consultado con el gran Ayatolá Ali Al-Sistani los principales puntos del proyecto de constitución.

Gazi Al-Yauar. Presidente del gobierno interino y después de las elecciones Vicepresidente. Jefe tribal procedente de Mosul, representa a los suníes más moderados.

Moqtada Al-Sadr. Joven clérigo chií líder de la milicia ejército del Mahdi. Su padre, asesinado por Saddam Husein, había sido un respetado miembro de la Hawza, consejo chií. Moqtada ha mantenido una aspiración de poder e influencia difícil de satisfacer por su juventud e inexperiencia frente a los grandes ayatolás de la Hawza.